# Staatsblad
# van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2013

## 465

## Besluit van 11 november 2013, houdende milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes (Besluit externe veiligheid transportroutes)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 28 mei 2013, nr. IenM/BSK-2013/95607, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 5.1, eerste en vijfde lid, 5.2, eerste lid, 5.3, eerste en tweede lid, en 21.8 van de Wet milieubeheer, 2.4, 3.37 en 4.3, eerste en derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, 2.12, derde lid, en 2.22, zesde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en 10, onder b, van de Wet veiligheidsregio's;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 10 juli 2013, nr. W14.13.0165/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 4 november 2013, nr. IenM/BSK-2013/164192, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

*§ 1. Begripsbepalingen*

**Artikel 1**

1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*basisnetafstand:* afstand tussen de krachtens artikel 14, eerste lid, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen voor een basisnetroute aangewezen plaatsen waar het plaatsgebonden risico ten hoogste $10^{-6}$ per jaar mag zijn;

*basisnetroute:* krachtens artikel 13 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen aangewezen weg, binnenwater of hoofdspoorweg;

*beheersverordening:* beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;

*beperkt kwetsbaar object:* object als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;

*bestemmingsplan:* bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening;

*geprojecteerd (beperkt) kwetsbaar object:* nog niet aanwezig (beperkt) kwetsbaar object dat op grond van het voor het desbetreffende gebied geldende bestemmingsplan toelaatbaar is;
*gevaarlijke stof:* gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen;
*grenswaarde:* grenswaarde als bedoeld in artikel 5.1, derde lid, van de Wet milieubeheer ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico;
*groepsrisico:* cumulatieve kansen per jaar per kilometer transportroute dat tien of meer personen in het invloedsgebied van een transportroute overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval op die transportroute waarbij een gevaarlijke stof betrokken is;
*invloedsgebied:* gebied waarin personen worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico van een weg, spoorweg of binnenwater tot de grens waarop de letaliteit van die personen 1% is;
*kwetsbaar object:* object als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel l, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;
*Onze Minister:* Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;
*oriëntatiewaarde:* waarde voor het groepsrisico weergegeven door de lijn die de punten met elkaar verbindt waarbij de kans op een ongeval met tien of meer dodelijke slachtoffers $10^{-4}$ per jaar, de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers $10^{-6}$ per jaar en de kans op een ongeval met 1.000 of meer dodelijke slachtoffers $10^{-8}$ per jaar is;
*plaatsgebonden risico:* risico op een plaats langs, op of boven een transportroute, uitgedrukt in een waarde voor de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval op die transportroute waarbij een gevaarlijke stof betrokken is;
*plasbrandaandachtsgebied:* gebied waar bij het realiseren van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten rekening dient te worden gehouden met de mogelijke gevolgen van een ongeval met brandbare vloeistoffen;
*ramp:* ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's;
*richtwaarde:* richtwaarde als bedoeld in artikel 5.1, derde lid, van de Wet milieubeheer ten aanzien van het niveau van het plaatsgebonden risico;
*transportroute:* basisnetroute of weg, niet zijnde een basisnetroute, in beheer bij gemeente, provincie of waterschap, waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd.

2. In dit besluit wordt onder een bestemmingsplan mede begrepen een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening.

3. Voor de toepassing van de artikelen 2 tot en met 5 worden inrichtingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, niet beschouwd als kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten.

4. De artikelen 2 tot en met 5 zijn niet van toepassing op gronden gelegen binnen een veiligheidscontour als bedoeld in artikel 14 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

*§ 2. Plaatsgebonden risico*

*§ 2.1 Besluiten op grond waarvan de bouw, vestiging of aanleg van nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten*

## Artikel 2

De artikelen 3 en 4 zijn van toepassing op besluiten inhoudende:
a. de vaststelling van een bestemmingsplan;

b. de wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan of het stellen van nadere eisen, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening;

c. het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken dan wel krachtens artikel 11 van de Woningwet van de bouwverordening wordt afgeweken, en

d. het geven van een aanwijzing als bedoeld in de artikelen 4.2, eerste lid, en 4.4, eerste lid, onderdeel a, van de Wet ruimtelijke ordening.

**Artikel 3**

1. Het bevoegd gezag neemt bij het vaststellen van een besluit dat betrekking heeft op gronden in de omgeving van een basisnetroute ten aanzien van nieuw toe te laten kwetsbare objecten de basisnetafstand in acht en houdt daarmee rekening ten aanzien van nieuw toe te laten beperkt kwetsbare objecten.

2. Voor zover een basisnetafstand slechts een deel van de breedte van een basisnetroute beslaat, worden boven de volle breedte van het desbetreffende gedeelte van die basisnetroute geen nieuwe kwetsbare objecten toegelaten.

3. Voor zover de basisnetroute gedeeltelijk bestaat uit een tunnel waardoor het vervoer van brandbare gassen in bulkhoeveelheden en ontplofbare stoffen is toegestaan, worden boven dat gedeelte geen nieuwe kwetsbare objecten toegelaten en wordt daarmee rekening gehouden ten aanzien van nieuw toe te laten beperkt kwetsbare objecten.

4. Het eerste lid is niet van toepassing op gronden die parallel aan een tunnel zijn gelegen.

5. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op bij regeling van Onze Minister aangewezen binnenwateren.

**Artikel 4**

1. Het bevoegd gezag neemt bij de vaststelling van een besluit dat betrekking heeft op gronden in de omgeving van een transportroute, niet zijnde een basisnetroute, ten aanzien van nieuw toe te laten kwetsbare objecten de grenswaarde $10^{-6}$ per jaar in acht en houdt ten aanzien van nieuw toe te laten beperkt kwetsbare objecten rekening met de richtwaarde $10^{-6}$ per jaar.

2. Het plaatsgebonden risico wordt berekend volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels.

*§ 2.2 Geprojecteerde kwetsbare objecten binnen basisnetafstanden*

**Artikel 5**

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die zijn gelegen binnen een basisnetafstand wijzigt de gemeenteraad de bestemming van die gronden, indien van toepassing, zodanig dat daarop geen kwetsbare objecten geprojecteerd worden binnen die afstand.

2. Gedurende de periode dat nog geen wijziging als bedoeld in het eerste lid van kracht is, wijst het bevoegd gezag een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht af, voor zover die activiteit betrekking heeft op de bouw, vestiging of aanleg van een kwetsbaar object binnen een basisnetafstand.

*§ 3. Verantwoording groepsrisico en hulpverlening; plasbrandaandachtsgebieden*

**Artikel 6**

In deze paragraaf wordt verstaan onder omgevingsvergunning: vergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken.

*§ 3.1 Verantwoording groepsrisico en hulpverlening*

**Artikel 7**

In de toelichting bij een bestemmingsplan en in de ruimtelijke onderbouwing van een omgevingsvergunning wordt, voor zover het gebied waarop dat plan of die vergunning betrekking heeft binnen het invloedsgebied ligt van een weg, spoorweg of binnenwater waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, in elk geval ingegaan op:

a. de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp op die weg, spoorweg of dat binnenwater, en

b. voor zover dat plan of die vergunning betrekking heeft op nog niet aanwezige kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten: de mogelijkheden voor personen om zich in veiligheid te brengen indien zich op die weg, spoorweg of dat binnenwater een ramp voordoet.

**Artikel 8**

1. Indien een bestemmingsplan of omgevingsvergunning betrekking heeft op een gebied dat geheel of gedeeltelijk gelegen is binnen 200 meter van een transportroute, wordt in de toelichting bij dat plan onderscheidenlijk in de ruimtelijke onderbouwing van die vergunning tevens ingegaan op:

a. 1°. de dichtheid van personen in het invloedsgebied van de transportroute op het tijdstip waarop het plan of besluit wordt vastgesteld, rekening houdend met de in dat gebied reeds aanwezige personen en de personen die in dat gebied op grond van het geldende bestemmingsplan of de geldende bestemmingsplannen of een omgevingsvergunning redelijkerwijs te verwachten zijn, en

2°. de als gevolg van het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning redelijkerwijs te verwachten verandering van de dichtheid van personen in het gebied waarop dat plan of die vergunning betrekking heeft;

b. het groepsrisico op het tijdstip waarop het plan of de vergunning wordt vastgesteld en de bijdrage van de in dat plan of besluit toegelaten kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aan de hoogte van het groepsrisico, vergeleken met de oriëntatiewaarde;

c. de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die bij de voorbereiding van het plan of de vergunning zijn overwogen en de in dat plan of die vergunning opgenomen maatregelen, waaronder de stedenbouwkundige opzet en voorzieningen met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, en

d. de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico en de voor- en nadelen daarvan.

2. Het eerste lid kan buiten toepassing blijven indien bij de vaststelling van het besluit, bedoeld in het eerste lid, wordt aangetoond dat:

a. het groepsrisico, gelet op de dichtheid van personen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1° en 2°, niet hoger is dan 0,1 maal de oriëntatiewaarde, of

b. 1°. het groepsrisico, gelet op de redelijkerwijs te verwachten verandering van de dichtheid van personen, bedoeld in het eerste lid,

onderdeel a, onder 2°, met niet meer dan tien procent toeneemt, en
2°. de oriëntatiewaarde, gelet op de dichtheid van personen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1° en 2°, niet wordt overschreden.
3. Indien toepassing wordt gegeven aan het tweede lid, bevat de toelichting bij het besluit de onderbouwing daarvan.
4. Het groepsrisico wordt berekend volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels.

**Artikel 9**

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 7, stelt het bevoegd gezag het bestuur van de veiligheidsregio in wiens regio het gebied ligt waarop dat plan of die vergunning betrekking heeft, in de gelegenheid advies uit te brengen over de in de artikel 7 en, voor zover van toepassing, artikel 8 genoemde onderwerpen.

*§ 3.2 Plasbrandaandachtsgebieden*

**Artikel 10**

1. Onverminderd de artikelen 7 en 8 worden in de toelichting bij een bestemmingsplan en in de ruimtelijke onderbouwing van een omgevingsvergunning, voor zover dat plan of die vergunning betrekking heeft op een gebied dat ligt binnen:
a. een bij regeling van Onze Minister aangewezen plasbrandaandachtsgebied langs en boven een basisnetroute die een weg of hoofdspoorweg is, of
b. indien een basisnetroute een binnenwater is: een vrijwaringszone als bedoeld in artikel 2.1.1 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening,
de redenen vermeld die er toe hebben geleid om in dat gebied nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten toe te laten, gelet op de mogelijke gevolgen van een ongeval met brandbare vloeistoffen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op gebieden langs tunnels.

*§ 4. Meetpunten*

**Artikel 11**

1. De grenswaarde en richtwaarde, genoemd in artikel 4, gelden op de bij regeling van Onze Minister vastgestelde meetpunten aan of bij kwetsbare onderscheidenlijk beperkt kwetsbare objecten.
2. Voor de vaststelling of ten aanzien van een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object wordt voldaan aan de basisnetafstand, bedoeld in artikel 3, eerste lid, of, voor de toepassing van artikel 5, in een bestemmingsplan een kwetsbaar object geprojecteerd is binnen een basisnetafstand, gelden de bij regeling van Onze Minister vastgestelde meetpunten aan of bij kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten onderscheidenlijk geprojecteerde kwetsbare objecten.
3. De afstand, genoemd in de aanhef van artikel 8, eerste lid, wordt gemeten vanaf de buitenrand van de transportroute.

*§ 5. Overige bepalingen*

**Artikel 12**

Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen

omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken in een zo vroeg mogelijk stadium van voorbereiding de gevolgen van dat plan of die vergunning voor de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over een transportroute worden onderzocht.

**Artikel 13**

Artikel 5.2, derde lid, eerste zin, van de Wet milieubeheer is niet van toepassing op de bij dit besluit gestelde milieukwaliteitseisen.

**Artikel 14**

Onze Minister geeft voor 1 januari 2022 aan in hoeverre de bij dit besluit gestelde milieukwaliteitseisen herziening behoeven.

**Artikel 15**

De artikelen 7 tot en met 10 zijn niet van toepassing op een bestemmingsplan of omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, waarvan het ontwerp voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit ter inzage is gelegd.

*§ 6. Slotbepalingen*

**Artikel 16**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

**Artikel 17**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit externe veiligheid transportroutes.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 11 november 2013

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Uitgegeven de *negenentwintigste* november 2013

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

stb-2013-465
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2013

## NOTA VAN TOELICHTING

### I Algemeen

### 1. Inleiding

Aanleiding voor dit besluit is de invoering van het zogeheten basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Door ruimtelijke ontwikkelingen langs infrastructuur waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd en door toenemend vervoer ontstaat steeds meer spanning tussen ruimtelijke belangen, vervoersbelangen en de veiligheid van mensen die in de nabijheid van die infrastructuur verblijven (externe veiligheid). Met de Wet basisnet[1] is beoogd een duurzaam evenwicht te scheppen tussen de genoemde belangen. De wet regelt de vervoerskant van het basisnet. Het voorziet onder meer in de aanwijzing van wegen, spoorwegen en binnenwateren waar spanning bestaat of kan ontstaan tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimtelijke ontwikkelingen en externe veiligheid (zogeheten basisnetroutes). De aanwijzing van basisnetroutes betreft voornamelijk rijksinfrastructuur. Aan elke basisnetroute wordt een risicoruimte gegund voor het vervoer. Deze risicoruimte houdt, ruimtelijk vertaald, een zone in waarbinnen beperkingen gelden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Op deze manier wordt een basisbeschermingsniveau voor mensen gewaarborgd.

Dit besluit bevat de uitwerking van de ruimtelijke component van het basisnet. Doel van dit besluit is het waarborgen van een basisbeschermingsniveau door te voorkomen dat bij ruimtelijke ontwikkelingen mensen worden blootgesteld aan een hoger risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen dan maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. Verder bevat het besluit onder andere regels die strekken tot het inzichtelijk maken van de kans op een ramp met veel slachtoffers en het op een transparante wijze wegen van het risico ten opzichte van toe te laten ruimtelijke ontwikkelingen.

Achtereenvolgens wordt in deze toelichting ingegaan op: het beleidskader externe veiligheid en vervoer van gevaarlijke stoffen; het basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en de juridische uitwerking daarvan; het karakter van dit besluit; uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; de gevolgen voor overheden (waaronder ook de financiële gevolgen) en voorbereiding, inspraak en samenhang met andere regelgeving.

*1.1 Beleidskader externe veiligheid en vervoer van gevaarlijke stoffen*

In deze paragraaf wordt het beleidskader geschetst dat de basis vormt voor dit besluit.

Door ruimtelijke ontwikkelingen langs wegen, binnenwateren en spoorwegen waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, maar ook door verder toenemend vervoer, neemt de spanning tussen de belangen van ruimtelijke ontwikkeling, vervoer van gevaarlijke stoffen en externe veiligheid op een aantal plaatsen in Nederland toe. Tegelijkertijd is er in de samenleving sprake van een toenemende zorg over de veiligheid van personen die wonen, werken of recreëren in de directe nabijheid van routes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Om deze spanning beter beheersbaar te maken heeft het toenmalige kabinet in het vierde nationaal milieubeleidsplan beleidsvoornemens

[1] Zie voor de behandeling in de Tweede Kamer: Kamerstukken II 2010/11, 32 862, nrs. 1–3.

geformuleerd met betrekking tot de beperking van de risico's vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze voornemens hadden betrekking op de wettelijke verankering van de normen voor het plaatsgebonden risico, de doorwerking van die normen op het gebied van de ruimtelijke ordening en bij de aanleg van infrastructuur evenals op een duidelijke afweging van het groepsrisico bij ruimtelijk relevante besluiten. Daarnaast werd beleid aangekondigd met het oog op de aanwijzing van specifiek voor het vervoer van gevaarlijke stoffen bestemde transportroutes en de vaststelling van veiligheidszones langs die routes (Kamerstukken II 2000/01, 27 801, nr. 1, hoofdstuk 9).

Naar aanleiding daarvan heeft het toenmalige kabinet zich in de Nota Ruimte (Kamerstukken II 2003/04, 29 435, nrs. 1 en 2) uitgesproken voor de invoering van een reguleringssysteem voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

In vervolg hierop is in de Nota Mobiliteit (Kamerstukken II 2004/05, 29 644, nr. 14) en de Nota Vervoer gevaarlijke stoffen (Kamerstukken II 2005/06, 30 373, nrs. 1 en 2) de vaststelling aangekondigd van een zogeheten basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en het binnenwater. Het basisnet strekt er toe de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de ruimtelijke ontwikkeling en de externe veiligheid duurzaam met elkaar in evenwicht te brengen. Daarmee is het basisnet een nadere invulling van het eerder voorgenomen reguleringssysteem.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) (Kamerstukken II 2011/12, 32 660, nr. 50) is bescherming tegen externe veiligheidsrisico's, waaronder de risico's vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen, binnen het thema Waarborgen kwaliteit leefomgeving als nationaal belang geformuleerd. Het Rijk stelt nationale normen vast ten behoeve van de afweging van milieueffecten bij ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen teneinde toekomstige kosten en maatschappelijke schade te voorkomen (SVIR, p. 50). Voor de normen op het gebied van externe veiligheid wordt hierin vooruitgewezen naar dit besluit en het basisnet vervoer gevaarlijke stoffen (SVIR, p. 101).

Het basisnet is het resultaat van een langdurig en gecompliceerd bestuurlijk proces. Ook met de voorbereiding van de wettelijke regels inzake het basisnet is de nodige tijd gemoeid geweest. De Wet basisnet regelt de vervoerszijde van het basisnet. Dit besluit bevat regels voor de ruimtelijke aspecten van het basisnet. In paragraaf 1.3 wordt nader ingegaan op het basisnet.

### *1.2 Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen*

In 1996 hebben de toenmalige Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 1995/96, 24 611, nrs. 1 en 2). Blijkens deze nota werd de risicobenadering, in aansluiting op het rijksbeleid ten aanzien van de risicobeheersing bij inrichtingen, ook voor de beoordeling van de risico's in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen wenselijk geacht. Het doel van de nota was er voor te zorgen dat ook in de toekomst zowel de ontwikkeling van het vervoer als ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van transportroutes op een verantwoorde wijze mogelijk zouden blijven. In de nota werd onder meer opgemerkt dat «een zekere scheiding tussen transportroutes en werk- en woongebieden gewenst (kan) zijn». In de nota werden risiconormen voor het plaatsgebonden risico (destijds werd nog de term «individueel risico» gehanteerd) en het groepsrisico ontwikkeld en onderzocht op uitvoerbaarheid en haalbaarheid.

In vervolg op de bovengenoemde nota hebben de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in 2004 de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen uitgebracht (Stcrt. 2004, 147). Op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit is deze circulaire vervallen (zie paragraaf 1.1.1, laatste alinea, van de circulaire).

In die circulaire was het rijksbeleid voor het omgaan met de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen opgenomen en was onder meer aan gemeenten en provincies gevraagd de daarin omschreven risicobenadering toe te passen bij ruimtelijk relevante besluiten. De werkingsduur van de circulaire is in 2008 verlengd (Stcrt. 2008, 137). Daarnaast is de circulaire met ingang van 1 januari 2010 aangevuld met veiligheidsafstanden en vervoerscijfers om gemeenten in staat te stellen te anticiperen op de komst van het basisnet bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van wegen en vaarwegen die naar het oordeel van de toenmalige Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (Stcrt. 2009, 19907). Op 20 juli 2012 is deze circulaire aangevuld met veiligheidsafstanden en vervoerscijfers voor spoorwegen die van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (Stcrt. 2012, 14687).

Dit besluit borduurt voort op de circulaire. Uit een oogpunt van consistentie van het externe veiligheidsbeleid is in dit besluit tevens rekening gehouden met het begrippenkader en de inhoud van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi).

Voor besluiten omtrent de aanleg of verandering van basisnetroutes en rijksinfrastructuur die nog geen deel uitmaken van het basisnet zal de Minister een beleidsregel vaststellen waarbij de inhoud van de circulaire het uitgangspunt zal zijn. Aan gemeenten en provincies zal worden gevraagd het beleid voor de aanleg of verandering van rijksinfrastructuur die nog niet is opgenomen in het basisnet zoveel mogelijk toe te passen op besluiten die voorzien in de aanleg of verandering van onder hun beheer vallende wegen.

*1.3 Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen*

Inhoudelijk gezien is het basisnet een samenstel van wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen die van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in en door Nederland en waar sprake kan zijn van spanning tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimtelijke ontwikkelingen en (externe) veiligheid. Die wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen zijn door de Minister van Infrastructuur en Milieu krachtens artikel 13 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) aangewezen. In dit besluit worden die wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen, waarop het regime van het basisnet van toepassing is, aangeduid met het begrip basisnetroutes.

Het basisnet heeft in hoofdzaak betrekking op rijksinfrastructuur. In beginsel is voor elke basisnetroute een risicoruimte en een zone met ruimtelijke beperkingen vastgesteld. De risicoruimte voor die transportroutes is vastgesteld op basis van risico-overwegingen, vervoersprognoses en de ruimtelijke situatie. Door het vastleggen van de risicoruimte wordt het risico van het vervoer van gevaarlijke stoffen begrensd. Deze begrenzing houdt in dat het vervoer van gevaarlijke stoffen gebonden is aan een maximaal risico, zowel ten aanzien van het plaatsgebonden risico als het vervoersaandeel in het groepsrisico. Bij ruimtelijke afwegingen voor nieuwe bestemmingen moet rekening gehouden worden met de externe veiligheidsrisico's die behoren bij een volledig gebruik van de risicoruimte. De risicoruimte fungeert daardoor enerzijds als een plafond

voor de toegestane groei van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen en anderzijds als een gebied waarbinnen beperkingen gelden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. De omvang van de risicoruimte wordt onder meer bepaald door de maximale $10^{-6}$ contour van het plaatsgebonden risico bij een gegeven vervoersintensiteit en -samenstelling. De bij deze contour behorende afstand tot de desbetreffende basisnetroute is maatgevend voor ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van die basisnetroute.

Door een grens te stellen aan de groei van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen over basisnetroutes en door ruimtelijke ontwikkelingen binnen het gebied waarbinnen die groei nog is toegestaan te beperken, wordt een basisbeschermingsniveau geboden aan personen die wonen, werken of recreëren in de omgeving van die routes. Voor dat beschermingsniveau is aangesloten bij de waarde voor het plaatsgebonden risico van $10^{-6}$ per jaar, welke waarde in het externe veiligheidsbeleid in brede zin wordt gehanteerd. Deze waarde is wettelijk verankerd in het Bevi en het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb). Voor transportrisico's was deze waarde opgenomen in de hiervoor genoemde circulaire. Het met deze waarde corresponderende beschermingsniveau impliceert dat de kans voor een persoon die zich bevindt in de nabijheid van een transportroute, om door een ongeval op die transportroute waarbij een gevaarlijke stof betrokken is, te overlijden, ten hoogste één op de miljoen per jaar mag zijn.

Juridische uitwerking

Naar zijn juridische vorm is het basisnet een reguleringsstelsel op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de ruimtelijke ordening, dat uit de volgende met elkaar samenhangende onderdelen bestaat:

1. De aanwijzing van wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen die van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en waar sprake kan zijn van spanning tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimtelijke ontwikkelingen en (externe) veiligheid; op deze routes is het basisnetregime van toepassing (basisnetroutes).
2. De vaststelling van een bij elke basisnetroute behorende risicoruimte voor dat vervoer. Die risicoruimte wordt onder meer uitgedrukt in een maximale waarde voor het plaatsgebonden risico op door de Minister van Infrastructuur en Milieu aangewezen plaatsen langs elke basisnetroute. Op de lijn die deze punten met elkaar verbindt mag het plaatsgebonden risico vanwege het vervoer maximaal $10^{-6}$ per jaar zijn; deze lijn vormt daarmee de begrenzing van het gebied waarbinnen het plaatsgebonden risico vanwege het vervoer hoger dan de genoemde waarde mag zijn.
3. Regels op het gebied van monitoring, verslaglegging en het treffen van maatregelen die moeten waarborgen dat de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen de grenzen van de risicoruimte blijven.
4. De doorwerking van – met de risicoruimte voor het vervoer samenhangende – regels voor de ruimtelijke inrichting van gebieden in de nabijheid van basisnetroutes in ruimtelijk relevante besluiten. Die regels hebben onder meer betrekking op het plaatsgebonden risico en groepsrisico bij ruimtelijke ontwikkelingen en op het wijzigen van bestemmingsplannen teneinde toekomstige knelpunten te voorkomen.

Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan het hierboven onder punt 4 aangegeven onderdeel van het basisnet. Dit besluit regelt daarmee de ruimtelijke component van het basisnet. De grondslag voor de vaststelling van wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen of gedeelten daarvan, die van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en die samen het basisnet vormen, alsmede de risiconormen voor het basisnet voor zover het de vervoerszijde betreft en de regels voor de

beheersing van het risico van het vervoer zijn opgenomen in hoofdstuk III van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Vanwege de nauwe samenhang van de ruimtelijke en de vervoerszijde van het basisnet is het streven er op gericht dit besluit gelijktijdig met de Wet basisnet in werking te laten treden.

Hierboven is al aangegeven dat het basisnet in hoofdzaak betrekking heeft op wegen en binnenwateren die in beheer zijn bij het Rijk alsmede op hoofdspoorwegen. Daarnaast zijn enkele omleidingsroutes bij tunnels, waardoor bepaalde gevaarlijke stoffen niet mogen worden vervoerd, opgenomen in het basisnet.

In dit besluit zijn regels gesteld betreffende de ruimtelijke component van het basisnet. Dit besluit ziet derhalve in de eerste plaats op ruimtelijk relevante besluiten die betrekking hebben op de omgeving van de in het basisnet opgenomen wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen. Daarnaast is dit besluit van toepassing op het nemen van besluiten met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van wegen die in beheer zijn bij een provincie, gemeente of waterschap waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd en die geen onderdeel vormen van het basisnet.

De regels voor basisnetroutes en die voor overige routes voor gevaarlijke stoffen verschillen in zoverre van elkaar dat voor ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van basisnetroutes afstanden met betrekking tot de maximale $10^{-6}$ contour van het plaatsgebonden risico zijn vastgesteld. Voor die gevallen zal rechtstreeks aan de van toepassing zijnde afstand getoetst kunnen en moeten worden. Voor andere dan de basisnetroutes zal voor de toetsing aan de grens- of richtwaarde van het plaatsgebonden risico in beginsel een berekening nodig zijn. In de meeste gevallen echter zal toepassing van de vuistregels uit de Handleiding Risicoanalyse Transport (HART) er toe leiden dat een berekening van het plaatsgebonden risico achterwege kan blijven, omdat het vervoer van gevaarlijke stoffen over de desbetreffende weg geen $10^{-6}$ contour oplevert.

De in dit besluit gegeven regels zijn gericht tot bestuursorganen. Die regels verplichten het bevoegd gezag er toe om een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling in de omgeving van een basisnetroute te toetsen aan de voor die route vastgestelde basisnetafstand. Zoals hiervoor is toegelicht, zijn voor elke basisnetroute afstanden vastgesteld die in een regeling krachtens artikel 14, eerste lid, van de Wvgs zijn neergelegd. Deze afstanden geven de maximale $10^{-6}$ contour voor het plaatsgebonden risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen weer. Heeft de ruimtelijke ontwikkeling betrekking op de omgeving van een transportroute die geen onderdeel is van het basisnet, dan moet het bevoegd gezag het voorgenomen besluit toetsen aan de grens- en richtwaarde voor het plaatsgebonden risico. Het gaat in dat geval om de berekende $10^{-6}$ contour op basis van de aan het besluit ten grondslag liggende vervoersprognose.

Daarnaast moet het bevoegd gezag in de toelichting bij een bestemmingsplan of inpassingsplan en in de ruimtelijke onderbouwing van een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, het groepsrisico verantwoorden en ingaan op de gevolgen van het voorgenomen besluit voor de bestrijdbaarheid bij een ramp en de zelfredzaamheid van de bevolking. Voorts zijn in dit besluit regels gegeven voor de verantwoording van ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden die bijzondere aandacht verdienen in verband met de mogelijke gevolgen van een ongeval met brandbare vloeistoffen op een basisnetroute.

Op al deze aspecten wordt hieronder in paragraaf 2.3 nader ingegaan.

Naast het Rijk zijn ook provincies bevoegd regels te stellen op het gebied van de lokale ruimtelijke ordening. Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen provinciale staten regels stellen met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen, van omgevingsvergunningen waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen (zie artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening). Die regels kunnen inhouden dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan een bepaalde afstand in acht genomen moet worden tot de daarbij aangegeven transportroutes.

Deze afstanden kunnen wel groter zijn dan de basisnetafstanden of – voor andere dan basisnetroutes – groter dan de berekende $10^{-6}$ contour van het plaatsgebonden risico, maar niet kleiner. In elk geval moet bij de vaststelling van een in artikel 2 genoemd besluit de basisnetafstand of, bij een weg die geen basisnetroute is, de grenswaarde voor kwetsbare objecten in acht worden genomen en rekening worden gehouden met de basisnetafstand dan wel de richtwaarde voor beperkt kwetsbare objecten met het oog op het waarborgen van een minimum beschermingsniveau. Provinciale staten kunnen bij verordening met het oog op de behartiging van specifieke provinciale ruimtelijke belangen strengere regels stellen. Op de verhouding tussen dit besluit en eventuele provinciale regels wordt nader ingegaan in paragraaf 5.3.

Daarnaast kunnen provinciale staten regels stellen met betrekking tot de bij een bestemmingsplan behorende toelichting of de bij een omgevingsvergunning in bovenbedoelde zin behorende ruimtelijke onderbouwing.

Dit besluit is niet van toepassing op tracé- en wegaanpassingsbesluiten met betrekking tot basisnetroutes en op besluiten die voorzien in de aanleg of verandering van wegen die geen deel uitmaken van het basisnet, zoals lokale wegen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu zal, zoals hiervoor is vermeld, een beleidsregel vaststellen waarin wordt vastgelegd op welke wijze de veiligheidsrisico's voor de omgeving bij de voorbereiding en vaststelling van tracé- en wegaanpassingsbesluiten voor basisnetroutes worden gewogen. Naast basisnetroutes heeft deze beleidsregel betrekking op de aanleg en verandering van rijksinfrastructuur die nog niet in het basisnet is opgenomen.

Het voornemen is om gemeenten en provincies te vragen het in de beleidsregel opgenomen beleid ten aanzien van de aanleg en verandering van nog niet in het basisnet opgenomen rijksinfrastructuur zoveel mogelijk op analoge wijze toe te passen bij besluiten over de aanleg of verandering van gemeentelijke respectievelijk provinciale wegen.

## 2. Karakter van dit besluit

In dit besluit zijn milieukwaliteitseisen en andere regels op het gebied van externe veiligheid gesteld die van belang zijn voor de ruimtelijke inrichting van gebieden in de omgeving van wegen, waterwegen en spoorwegen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

De in dit besluit opgenomen regels omtrent het plaatsgebonden risico zijn enerzijds gebaseerd op artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening en anderzijds op artikel 5.1 van de Wet milieubeheer (milieukwaliteitseisen).

De regels ten aanzien van onder meer het groepsrisico vinden hun grondslag in artikel 3.37 van de Wet ruimtelijke ordening.

In paragraaf 2.1 komen eerst de bij basisnetroutes toe te passen afstanden aan de orde. Daarin wordt tevens ingegaan op de systematiek voor binnenwateren. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 nader ingegaan op het begrip milieukwaliteitseisen. In de daarop volgende paragraaf komt de verantwoordingsplicht met betrekking tot externe veiligheid aan de

orde. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het onderwerp risicocommunicatie. In de slotparagraaf wordt de structuur van dit besluit in het kort beschreven.

*2.1 Basisnetafstanden*

In paragraaf 1.3 is reeds gememoreerd dat het bevoegd gezag bij het nemen van ruimtelijke besluiten die voorzien in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van een basisnetroute afstanden moet toepassen die overeenkomen met de aan die basisnetroute toegekende maximale risicoruimte. Dit is geregeld in artikel 3.

De genoemde risicoruimte fungeert enerzijds als een aan een maximum gebonden groeiruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van basisnetroutes fungeert deze risicoruimte als zone waarbinnen beperkingen gelden. De afstand vanaf een basisnetroute tot de plaatsen waar het risico vanwege het vervoer maximaal $10^{-6}$ per jaar mag zijn, vormt de begrenzing van het gebied waarbinnen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen beperkingen gelden. De bij de basisnetroutes behorende afstanden zijn vastgelegd in een ministeriële regeling krachtens artikel 14 van de Wvgs. Voor binnenwateren die deel uitmaken van het basisnet gelden ruimtelijke beperkingen voor nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in de vaarweg.

De risicoruimte voor binnenwateren wordt als volgt gedefinieerd: op de oever (de begrenzing van de vaarweg ten opzichte van het land langs de vaarweg) mag het plaatsgebonden risico niet hoger zijn dan $10^{-6}$ per jaar. Aan de ruimtelijke kant betekent dit als hoofdregel dat de bouw, vestiging of aanleg van nieuwe kwetsbare objecten tussen de beide oevers (d.w.z. in de vaarweg) niet is toegestaan (grenswaarde) en dat voor beperkt kwetsbare objecten de noodzaak van bouwen aldaar moet worden afgewogen (richtwaarde).

Voor een aantal vaarwegen geldt echter dat er op dit moment geen sprake is van een plaatsgebonden risico van $10^{-6}$ per jaar en dat ook voor de toekomst wordt verwacht dat dat risico overal op die vaarwegen lager zal dan $10^{-6}$ jaar. Vanuit een oogpunt van het bieden van een basisbeschermingsniveau is er daarom geen noodzaak om de bouw, vestiging of aanleg van nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in de vaarweg te beperken. Om die reden is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling vaarwegen aan te wijzen waar bij besluitvorming over de bouw, vestiging of aanleg van nieuwe objecten in de vaarweg geen sprake is van een grenswaarde («in acht nemen») of van een richtwaarde («rekening houden met»). Mocht in de toekomst uit de monitoring van de omvang en de risico's van het vervoer blijken dat op een (deel van) een bepaalde vaarweg tegen de verwachting in toch sprake zal zijn van een plaatsgebonden risico groter dan $10^{-6}$ per jaar, dan kan alsnog de uitzonderingspositie voor (dat deel van) die vaarweg worden beëindigd.

Als alternatief is overwogen de vaarwegen waar geen risico hoger dan $10^{-6}$ per jaar wordt verwacht niet op te nemen in het basisnet. Hiervan is echter afgezien, omdat er dan geen sprake meer zou zijn van een sluitend netwerk van vaarwegen waarmee de chemische clusters en de belangrijkste havens in binnen- en buitenland worden verbonden. Bovendien zou dat betekenen dat voor deze vaarwegen geen risicoruimte zou kunnen worden vastgesteld. Een dergelijke ruimte waarborgt niet alleen een basisbeschermingsniveau voor mensen die wonen, werken en recreëren langs de vaarweg, maar biedt ook een gegarandeerde gebruiksruimte voor het vervoer. Met name het bieden van voldoende (groei)ruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, ook als uitwijkmogelijkheid voor andere modaliteiten, heeft zwaar gewogen bij het verwerpen van dit alternatief.

Overigens betekent het feit dat voor bepaalde aan te wijzen vaarwegen niet hoeft te worden voldaan aan de grenswaarde of rekening gehouden met de richtwaarde allerminst dat er naar believen in die vaarwegen gebouwd kan worden. Voor alle bouwwerken in de vaarweg, zowel kwetsbare als beperkt kwetsbare objecten, gelden de beperkingen die de Waterwet en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening opleggen aan het bouwen in en langs de vaarweg onverkort. Dat betekent onder meer dat bouwen in de vaarweg niet is toegestaan als door dit bouwen het gebruik van de vaarweg door de beroepsvaart in het gedrang komt. Kern van de Waterwet is dat er bij besluitvorming over het gebruik van binnenwateren een integrale afweging wordt gemaakt tussen de verschillende mogelijke gebruiksfuncties: transport, waterafvoer en -berging, wonen en werken en recreatie. Juist in het naast elkaar kunnen vervullen van verschillende gebruiksfuncties verschilt de modaliteit water van de modaliteiten weg en spoor. Daar sluiten de verschillende functies elkaar uit.

Op grond van artikel 4.3, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen, provinciale inpassingsplannen, omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, en beheersverordeningen. Voorwaarde daarbij is dat nationale belangen die regels met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. In hoofdstuk 1 en hierna, in paragraaf 4.5, is het nationale belang van de in dit besluit gestelde regels aangegeven.

Van de hierboven genoemde delegatiegrondslag is in dit besluit voor basisnetroutes gebruik gemaakt voor zover het betreft de verplichting om bij de vaststelling van de in artikel 4.3, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening genoemde ruimtelijk relevante besluiten afstanden met betrekking tot kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aan te houden respectievelijk zoveel mogelijk aan te houden. De rechtstreekse samenhang van deze afstanden met de krachtens artikel 14, eerste lid, van de Wvgs vastgestelde risicoplafonds voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de als zodanig aangewezen basisnetroutes, is in artikel 3 tot uitdrukking gebracht in het begrip basisnetafstanden.

Daarnaast is van de delegatiegrondslag van artikel 4.3 van de Wro gebruik gemaakt voor de in artikel 5 geregelde situaties: de verplichting voor gemeenten om bestemmingsplannen te herzien teneinde te voorkomen dat bestaande bebouwingsmogelijkheden voor kwetsbare objecten binnen een basisnetafstand alsnog worden verwezenlijkt.

Voor het stellen van inhoudelijke eisen aan andere ruimtelijk relevante besluiten dan bestemmingsplannen, provinciale inpassingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, biedt artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening geen juridische grondslag. Voor die gevallen vindt de regeling voor het plaatsgebonden risico zijn grondslag in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Wet milieubeheer. Het gaat hierbij om: a. andere in artikel 2 genoemde besluiten dan de hiervoor vermelde besluiten, die voorzien in nieuwe bebouwingsmogelijkheden voor kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in de omgeving van wegen en hoofdspoorwegen of in binnenwateren die onderdeel zijn van het basisnet en b. de in artikel 2 genoemde ruimtelijke besluiten die de bouw, vestiging of aanleg van nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten mogelijk maken in de omgeving van wegen die niet onder het basisnet vallen.

*2.2 Milieukwaliteitseisen op het gebied van externe veiligheid*

2.2.1 Grondslag

Van de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer milieukwaliteitseisen te stellen op het gebied van externe veiligheid, is al eerder gebruik gemaakt. Gewezen kan worden op het Vuurwerkbesluit, het Bevi en meer recentelijk, voor ruimtelijke ontwikkelingen rondom buisleidingen voor brandbare gassen en vloeistoffen, op het Bevb (Stb. 2010, 686).

2.2.2 Het begrip milieukwaliteitseis

Milieukwaliteitseisen zijn wettelijke eisen die aangeven in welke toestand een bepaald onderdeel van het fysieke milieu op een bij die eis aangegeven tijdstip dient te verkeren. Deze eisen zijn gericht tot één of meer specifieke bestuursorganen. De desbetreffende eisen hebben het karakter van instructienorm: het bij de eis aangegeven bestuursorgaan heeft tot taak om er voor te zorgen dat de gestelde milieukwaliteit in een bepaald gebied wordt gerealiseerd en in stand wordt gehouden. De wijze waarop de voorgeschreven milieukwaliteit wordt bereikt en in stand gehouden is daarbij overgelaten aan de inzichten van het bevoegd gezag.

In dit besluit zijn milieukwaliteitseisen ten aanzien van het plaatsgebonden risico geformuleerd. Het plaatsgebonden risico is de kans dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd verblijft op een bepaalde plaats in de omgeving van een transportroute voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, overlijdt als gevolg van een ongeval met die stoffen op die transportroute. Deze kans mag op de door de krachtens de Wvgs vastgestelde plaatsen op of buiten de transportroute niet hoger zijn dan één op de miljoen per jaar. Anders geformuleerd: de waarde voor het plaatsgebonden risico als gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen mag op die plaatsen niet hoger zijn dan $10^{-6}$ per jaar. In zoverre geeft een basisnetafstand tevens uitdrukking aan de minimaal te bereiken en in stand te houden kwaliteit van de fysieke leefomgeving bezien vanuit de bescherming van mensen tegen de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De genoemde waarde voor het plaatsgebonden risico heeft een ordenende functie. Aan de hand van deze waarde moet bij het vaststellen van een besluit dat in artikel 2 is genoemd worden beoordeeld of de bouw, vestiging of aanleg van een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object waarin het vorige bestemmingsplan of de beheersverordening nog niet voorzag, op een bepaalde plaats toelaatbaar is. Daarnaast heeft deze waarde een beschermende functie. De waarde geeft namelijk het beschermingsniveau aan waarop burgers in kwetsbare objecten ten minste aanspraak mogen maken.

Dit besluit heeft niet alleen tot doel een basisbescherming te bieden voor nieuw toe te laten (beperkt) kwetsbare objecten, maar ook te voorkomen dat nog niet benutte bebouwingsmogelijkheden voor kwetsbare objecten binnen de bij basisnetroutes behorende afstanden worden verwezenlijkt. In paragraaf 4.2 wordt hierop nader ingegaan.

In artikel 5.2, derde lid, van de Wet milieubeheer is bepaald dat voor gebieden waar de milieukwaliteit beter is dan de eis aangeeft, die hogere milieukwaliteit in de plaats treedt van de in de eis gestelde kwaliteit. Dit betekent dat opvulling tot de in de milieukwaliteitseis gestelde grens niet is toegelaten (stand still). Eén van de uitgangspunten bij de vaststelling van de risicoruimte bij basisnetroutes is evenwel dat rekening gehouden wordt met de groei van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen tot een bepaalde grens, te weten de situatie waarbij het plaatsgebonden risico bij een bepaalde vervoersintensiteit $10^{-6}$ per jaar is. In artikel 5.2 van

de Wet milieubeheer is tevens bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het stand still beginsel niet van toepassing is. In artikel 13 is aan deze mogelijkheid uitvoering gegeven voor de in dit besluit gestelde grens- en richtwaarden.

2.2.3 Grens- en richtwaarden

Naar de mate waarin milieukwaliteitseisen een bestuursorgaan binden bij het nemen van een besluit, kunnen zij worden onderscheiden in grens- en richtwaarden. Een grenswaarde geeft de milieukwaliteit aan die op een bepaald tijdstip ten minste moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, ten minste in stand moet worden gehouden.

Een richtwaarde geeft de kwaliteit aan die op een bepaald tijdstip zoveel mogelijk moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, zoveel mogelijk in stand moet worden gehouden (artikel 5.1, derde lid, van de Wet milieubeheer).

Het begrip grenswaarde houdt in dat het bestuursorgaan waaraan de eis is gericht deze waarde bij de uitoefening van een relevante bevoegdheid in acht moet nemen. Dit houdt in dat het bevoegd gezag niet van de grenswaarde mag afwijken. Het begrip richtwaarde betekent dat het bevoegd gezag met die waarde rekening moet houden. Het overschrijden van een richtwaarde is slechts om gewichtige redenen toegestaan. In de motivering van het besluit waarbij van een richtwaarde wordt afgeweken, moeten deze gewichtige redenen worden vermeld (artikel 5.2, vierde lid, van de Wet milieubeheer). Het begrip gewichtige redenen is niet nader ingevuld. De beoordeling van de toelaatbaarheid van afwijking van een richtwaarde zal aan de hand van het concrete geval moeten plaats vinden. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het bevoegd gezag dat het besluit vaststelt waarbij van de richtwaarde wordt afgeweken.

Wel kan in zijn algemeenheid worden opgemerkt dat alleen zwaarwegende belangen op het gebied van de ruimtelijke ordening, het vervoer of de economie een afwijking van een richtwaarde kunnen rechtvaardigen. Daarnaast kan afwijking van een richtwaarde aan de orde zijn bij het opvullen van kleine open gaten in bestaand stedelijk gebied of bij vervangende nieuwbouw in het kader van de herstructurering van stedelijk gebied.

De hierboven genoemde milieukwaliteitseis of risicowaarde $10^{-6}$ per jaar is in dit besluit voor kwetsbare objecten geformuleerd als grenswaarde en voor beperkt kwetsbare objecten als richtwaarde.

Voor de vaststelling van het plaatsgebonden risico is in beginsel een berekening nodig die aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. In de toelichting bij artikel 4 wordt hierop nader ingegaan.

2.2.4 Aanwijzing bevoegdheden

Op grond van artikel 5.2 van de Wet milieubeheer moeten in het besluit waarin een milieukwaliteitseis wordt gesteld de bevoegdheden worden aangewezen bij de uitoefening waarvan een grenswaarde in acht moet worden genomen of met een richtwaarde rekening moet worden gehouden. De achtergrond van dit voorschrift is dat een milieukwaliteitseis meebrengt dat een zodanige eis door het desbetreffende bestuursorgaan moet worden vertaald in bronmaatregelen, effectmaatregelen of een combinatie daarvan. Een voorbeeld van een effectmaatregel is het ruimtelijk scheiden van gevaarzettende activiteiten en gevoelige functies (kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten).

De in dit besluit aangewezen bevoegdheden zijn bevoegdheden tot het vaststellen van besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ten aanzien van de

bestemming van gronden waarop de bouw, vestiging of aanleg van nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten.

*2.3 Verantwoordingsplicht met betrekking tot externe veiligheid*

Voor andere onderwerpen die verband houden met externe veiligheid zijn geen milieukwaliteitseisen gesteld. In plaats hiervan is in dit besluit een verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag opgenomen. In de toelichting bij bepaalde ruimtelijk relevante besluiten moet het bevoegd gezag inzicht geven in de afweging die bij de voorbereiding van het besluit is gemaakt met betrekking tot een aantal onderwerpen die verband houden met externe veiligheid. Artikel 3.37 van de Wet ruimtelijke ordening biedt hiervoor de grondslag. Deze verantwoording heeft in elk geval betrekking op de mogelijkheden voor rampbestrijding en hulpverlening en de zelfredzaamheid van de bevolking in het gebied dat door een ongeval op een transportroute kan worden getroffen. Daarnaast moet in beginsel het groepsrisico worden verantwoord. Tot slot moet specifiek aandacht worden gegeven aan de onderbouwing van ruimtelijke ontwikkelingen in zogeheten plasbrandaandachtsgebieden. In de volgende paragrafen worden deze drie onderwerpen nader toegelicht.

2.3.1 Rampbestrijding en hulpverlening

Het is van belang dat de mogelijkheden voor rampbestrijdings- en hulpverleningsdiensten om bij een ongeval adequaat te kunnen optreden alsmede de zelfredzaamheid van personen worden betrokken bij besluiten die voorzien in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom zijn eisen gesteld aan de toelichting van dergelijke besluiten die betrekking hebben op (gronden binnen) het invloedsgebied van transportroutes. In de toelichting bij artikel 7 wordt hierop nader ingegaan.

2.3.2 Groepsrisico

Het groepsrisico is een maat voor het risico van een activiteit (met gevaarlijke stoffen) in zijn omgeving, uitgedrukt in de kans op het overlijden van een groep van meer dan tien personen die niet bij die activiteit betrokken is, in geval van een ongeval met die activiteit. Behoudens enkele uitzonderingen moet het groepsrisico worden berekend bij de vaststelling van de in artikel 8 genoemde besluiten.

Een berekening moet worden uitgevoerd in overeenstemming met de regels die daartoe middels een ministeriële regeling worden vastgesteld. Het groepsrisico wordt bepaald door zowel het vervoer van gevaarlijke stoffen op die plaats (transportroute) als de omgeving waarin dat vervoer plaatsvindt. Die omgeving is in veel gevallen onderhevig aan verandering. Voor een goede beoordeling van het groepsrisico is het daarom van belang dat niet alleen het aantal personen in bestaande bebouwing wordt meegerekend, maar ook het aantal personen dat redelijkerwijs in een bepaald gebied aanwezig zal zijn wanneer de op grond van het vigerende bestemmingsplan toegelaten bestemmingen (geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten) zijn gerealiseerd.

Het bevoegd gezag moet bij de vaststelling van een relevant besluit jegens belanghebbenden verantwoorden op welke wijze het groepsrisico is meegewogen bij de belangenafweging waarvan het besluit het resultaat is. Een heldere belangenafweging brengt mee dat het bevoegd gezag tevens de hoogte van het groepsrisico inzichtelijk maakt door het uitvoeren van een berekening. De (buitenwettelijke) oriëntatiewaarde voor het groepsrisico is hierbij een ijkpunt voor de kans dat tien of meer personen overlijden als gevolg van een ongeval op de transportroute. Bij de verantwoording van het groepsrisico moet specifiek worden ingegaan

op een aantal onderwerpen. Deze onderwerpen zijn genoemd in artikel 8, eerste lid.

Bij de verantwoording van het groepsrisico alsmede bij de eerder genoemde verantwoording van de mogelijkheden voor rampbestrijding kan onder meer worden gewezen op mitigerende maatregelen in de vorm van bouwkundige voorzieningen. In dit verband is van belang dat ingevolge het Bouwbesluit 2012 aanvullende bouwvoorschriften gelden voor nieuwe en tijdelijke bouwwerken binnen de maximale $10^{-6}$ contour van het plaatsgebonden risico bij basisnetroutes (de basisnetafstand) en binnen de hierna te noemen plasbrandaandachtsgebieden. Bij bouwwerken binnen basisnetafstanden gaat het om beperkt kwetsbare objecten; bij bouwwerken binnen plasbrandaandachtsgebieden betreft het kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten. De bedoelde bouwvoorschriften hebben tot doel de effecten van een ongeval met gevaarlijke stoffen op een basisnetroute, derhalve de effecten van een van buiten het bouwwerk komend ongeval, voor personen in een zodanig bouwwerk te beperken.

2.3.3 Plasbrandaandachtsgebied

Naast het groepsrisico moet het bevoegd gezag ook motiveren waarom er voor gekozen is de desbetreffende ruimtelijke ontwikkelingen ten aanzien van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten mogelijk te maken (juist) in gebieden die getroffen kunnen worden door een ongeval met brandbare vloeistoffen, zoals benzine. Wanneer een brandbare vloeistof uit een tank lekt en in brand raakt, ontstaat een zogeheten plasbrand. Het veiligheidsrendement van maatregelen op lokaal niveau tegen de effecten van een plasbrand is naar verwachting hoger dan maatregelen voor andersoortige ongevallen. Dit komt doordat de effecten zich beperken tot een gebied van enkele tientallen meters en daarnaast de kans op het optreden van een plasbrand ten opzichte van andere soorten ongevallen groter is. Dit beleid is alleen effectief voor – nader aangewezen – transportroutes waarover substantiële hoeveelheden brandbare vloeistoffen worden vervoerd. In de meer genoemde ministeriële regeling, waarin uitwerkingsregels voor dit besluit zijn opgenomen, zijn plasbrandaandachtsgebieden bij bepaalde basisnetroutes aangegeven.

Voor een verdere toelichting op dit onderwerp zij verwezen naar de toelichting bij artikel 10.

De extra aandacht voor het toelaten van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in een plasbrandaandachtsgebied is nieuw ten opzichte van het voorheen geldende beleid zoals dat was geformuleerd in de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Met deze aanvulling op het externe veiligheidsbeleid wordt invulling gegeven aan de doelstelling zoals geformuleerd in de Nota Vervoer gevaarlijke stoffen om (ook) op het gebied van de ruimtelijke ordening te streven naar een permanente verbetering van de veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze permanente verbetering is in die nota aangeduid met «spoor 2».

Naast de bovengenoemde verantwoording van ruimtelijke ontwikkelingen in een plasbrandaandachtsgebied zij er op gewezen dat op grond van het Bouwbesluit 2012 aanvullende bouwvoorschriften gelden voor nieuwe en tijdelijke bouwwerken in een plasbrandaandachtsgebied voor zover het te bouwen bouwwerk een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object is. Hiermee geeft de regering uitvoering aan de wens van de Tweede Kamer omtrent het stellen van aanvullende bouweisen in plasbrandaandachtsgebieden (Kamerstukken II 2008/09, 30 373, nr. 35).

*2.4 Risicocommunicatie*

Hoewel van burgers in het algemeen mag worden verwacht dat zij zich informeren over de risico's die samenhangen met (het vervoer van) gevaarlijke stoffen in het gebied waarin zij wonen, is een actieve houding van de overheid op het gebied van risicocommunicatie niet alleen wenselijk maar ook verplicht ingevolge het Besluit informatie inzake rampen. Op grond van dat besluit verschaft het bestuur van de veiligheidsregio de bevolking informatie over mogelijke rampen. Deze informatie omvat in ieder geval, onder meer, gegevens die inzicht verschaffen in de oorsprong, de omvang en de te verwachten gevolgen van een ramp voor de bevolking en het milieu, de maatregelen die de bevolking moet treffen om de schadelijke gevolgen zoveel mogelijk te beperken en de te volgen gedragslijn bij een ramp.

Het betreft hier een algemeen geformuleerde informatieverplichting die niet gekoppeld is aan een specifiek type ramp.

Gelet op de mogelijke effecten van een ongeval met brandbare vloeistoffen is het van belang dat veiligheidsregio's bij de voorlichting van de bevolking over mogelijke rampen en zware ongevallen tevens expliciet aandacht besteden aan de mogelijke gevolgen van een plasbrand bij een ongeval op een basisnetroute waarover deze stoffen worden vervoerd. Hiervoor kunnen de veiligheidsregio's putten uit de bovengenoemde ministeriële regeling.

*2.5 Structuur van dit besluit*

In paragraaf 1 zijn de begripsbepalingen opgenomen.

Paragraaf 2 bevat regels ten aanzien van het plaatsgebonden risico. Het gaat daarbij in de eerste plaats om regels voor de toepassing van de normen voor het plaatsgebonden risico bij besluiten op grond waarvan de bouw, vestiging of aanleg van nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in de omgeving van transportroutes wordt toegelaten.

In artikel 2 zijn de ruimtelijke besluiten genoemd die voor de toepassing van de artikelen 3 en 4 van belang zijn.

Artikel 3 regelt de toepassing van basisnetafstanden bij ruimtelijke besluiten die betrekking hebben op de omgeving van basisnetroutes.

Complementair aan artikel 3 ziet artikel 4 op ruimtelijke besluiten ten aanzien van de omgeving van andere transportroutes dan basisnetroutes. De artikelen 2, 3 en 4 hebben betrekking op nieuwe planologische situaties.

In artikel 5 is een regeling opgenomen voor geprojecteerde kwetsbare objecten voor zover die op enig moment binnen een basisnetafstand liggen. Het gaat hier derhalve, bezien vanuit de – niet met de basisnetafstand corresponderende – regeling in het bestemmingsplan, om bestaande planologische situaties.

Paragraaf 3 is gewijd aan de verantwoording van het groepsrisico en de mogelijkheden voor hulpverlening en rampbestrijding bij bepaalde ruimtelijke besluiten. Daarnaast bevat deze paragraaf een bepaling over de motivering van besluiten waarbij nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten worden toegelaten in plasbrandaandachtsgebieden en vrijwaringszones langs vaarwegen.

In paragraaf 4 zijn regels opgenomen betreffende de vaststelling van meetpunten bij kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten.

Tot slot bevatten de paragrafen 5 en 6 overige respectievelijk slotbepalingen.

## 3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

*3.1 Uitvoerbaarheid*

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat dit besluit gericht is tot overheden die bevoegdheden uitoefenen die, bondig gezegd, van invloed kunnen zijn op de externe veiligheid in het invloedsgebied van een transportroute. De bevoegdheden op grond van de Wet ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Woningwet waar het hier om gaat, zijn genoemd in artikel 2.

De bekendheid met de risicobenadering binnen de sector ruimtelijke ordening op gemeentelijk en provinciaal niveau is relatief groot. Dat komt mede doordat gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden in hun ruimtelijk beleid bij activiteiten met gevaarlijke stoffen binnen inrichtingen en bij transportroutes al de nodige ervaring hebben opgedaan. In wezen verschilt de toepassing van die benadering bij ruimtelijk relevante besluiten die betrekking hebben op de omgeving van een transportroute niet van die waarbij het risico wordt veroorzaakt door een bedrijf waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen. Daar komt bij dat het plaatsgebonden risico in geval van een basisnetroute niet berekend hoeft te worden. In plaats daarvan kan worden volstaan met het toepassen van een voorgeschreven afstand. Het toepassen van milieugerelateerde afstanden in ruimtelijke besluiten is inmiddels een bekend fenomeen.

In de op dit besluit gebaseerde ministeriële regeling is per vervoersmodaliteit één rekenmethodiek voor de uitvoering van risicoanalyses voorgeschreven. Dit komt de uitvoerbaarheid ten goede aangezien daarmee discussies over de uitkomsten van de analyse worden beperkt.

*3.2 Toezicht op de naleving*

Een goede uitvoerbaarheid van wettelijke regels draagt in belangrijke mate bij aan de handhaafbaarheid daarvan. Hierboven is al gewezen op het verschijnsel externe veiligheidsafstanden en op de eenduidigheid van de rekenmethodiek. Deze aspecten zullen een positief effect hebben op de handhaafbaarheid van dit besluit. Onder handhaving moet in dit verband voornamelijk het toezicht op de naleving worden verstaan.

Voor het groepsrisico is het beeld genuanceerder. Het feit dat de waarde voor het groepsrisico in dit besluit, evenals in het Bevi en het Bevb, geen wettelijke status in de vorm van een grens- of richtwaarde heeft gekregen, leidt ertoe dat het toezicht op dit onderdeel van het besluit zal moeten aansluiten bij het karakter van de regeling betreffende het groepsrisico. Het gaat hierbij onder meer om het verschaffen van duidelijke informatie over het groepsrisico en de inzake het groepsrisico gemaakte afwegingen. De handhaving zal ten aanzien van het groepsrisico meer gericht moeten zijn op de kwaliteit en transparantie van het besluitvormingsproces. Daarbij speelt ook het voldoen aan de zorgplicht van artikel 12 een belangrijke rol. Het bestuursorgaan moet op grond van deze bepaling ervoor zorgen dat in een zo vroeg mogelijk stadium van voorbereiding van een bestemmingsplan, inpassingsplan of omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, de gevolgen van het te nemen besluit voor de externe veiligheid zichtbaar worden gemaakt. Een goede naleving van deze zorgplicht voorkomt dat de verantwoording van het groepsrisico het karakter krijgt van rechtvaardiging achteraf van beleidskeuzen waarbij het

externe veiligheidsbelang in feite geen of een ondergeschikte rol heeft gespeeld.

In dit besluit wordt de behartiging van nationale ruimtelijke belangen die samenhangen met het basisnet opgedragen aan de gemeente.

Ingevolge artikel 3.1.1, eerste lid, en artikel 5.1.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening voert de gemeente bij de voorbereiding van een bestemmingsplan respectievelijk een projectbesluit overleg met die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn. Daarmee is de betrokkenheid van Rijkswaterstaat bij ruimtelijke plannen die betrekking hebben op de omgeving van tot het basisnet behorende wegen en vaarwegen gewaarborgd. Indien daartoe aanleiding bestaat, zal Rijkswaterstaat namens de Minister zienswijzen kunnen indienen en beroep instellen wanneer een ruimtelijk plan niet voldoet aan de bij of krachtens dit besluit gestelde regels. Voorts zal de Minister zo nodig een reactieve aanwijzing kunnen geven omtrent een bestemmingsplan.

De Minister kan overigens ook, in incidentele gevallen, op grond van signalen uit de samenleving gebruik maken van het instrumentarium dat de Wro biedt.

Daarnaast zijn de provincies belast met het generiek toezicht op gemeenten bij de uitoefening van ruimtelijke bevoegdheden. Dat geldt ook voor de bevoegdheden waarvoor in dit besluit regels zijn gesteld. Dat toezicht vindt achteraf plaats. Zo nodig kan een provincie een verzoek aan het Rijk doen om een besluit voor schorsing of vernietiging voor te dragen bij de Kroon.

Onder omstandigheden zal ook een (derde-)belanghebbende een ruimtelijk besluit met succes bij de rechter kunnen aanvechten, bijvoorbeeld wanneer een toepasselijke afstand niet in acht is genomen of wanneer een besluit waarbij van de richtwaarde/afstand wordt afgeweken onvoldoende is gemotiveerd. Ook van de toetsende rol van de bestuursrechter zal derhalve een corrigerende werking kunnen uitgaan.

Zoals in paragraaf 1.2 is uiteengezet, kunnen provincies bij verordening afstanden vaststellen die gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van transportroutes in acht moeten nemen. Het toezicht op de naleving door gemeenten van die regels berust bij de desbetreffende provincie.

## 4. Gevolgen van het besluit

*4.1 Gevolgen voor de met uitvoering en handhaving belaste overheden*

Gemeenten en infrabeheerders zullen als gevolg van dit besluit nog nadrukkelijker en in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces aandacht moeten besteden aan het aspect externe veiligheid bij ruimtelijke ontwikkelingen in de directe omgeving van transportroutes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Bij basisnetroutes kan volstaan worden met het toepassen van de bij regeling voorgeschreven, uit de milieukwaliteitseis en de risicoruimte voortvloeiende afstand, zoals deze reeds waren opgenomen in de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Van een toename van de bestuurlijke lasten ten opzichte van de huidige uitvoeringspraktijk zal dan ook geen sprake zijn. Voor overige transportroutes en voor bestemmingsplannen en andere ruimtelijk relevante besluiten die betrekking hebben op de omgeving van deze transportroutes zal het risico hetzij door schatting van het risico met behulp van vuistregels hetzij door een risicoanalyse moeten worden vastgesteld. Deze onderzoeksver-

plichting is niet nieuw; zij vloeit voort uit artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening. Ondanks het feit dat de bestuurlijke lasten enerzijds afnemen doordat rekenwerk is vermeden en, waar wel een berekening nodig is, één uniforme rekenmethodiek is voorgeschreven, zullen deze lasten anderzijds toenemen door de in artikel 12 neergelegde zorgplicht en de extra aandacht voor de mogelijke effecten van een ongeval waarbij brandbare vloeistoffen vrijkomen (plasbrandaandachtsgebieden). De betrokkenheid van de infrabeheerders Rijkswaterstaat en ProRail bij (het voorbereidend overleg over) ontwerpbestemmings- en andere ruimtelijke plannen met betrekking tot gronden in de nabijheid van een basisnetroute zal aan belang winnen.

De adviesbevoegdheid voor de regionale brandweer/veiligheidsregio met betrekking tot de mogelijkheden voor rampbestrijding en zelfredzaamheid van de bevolking in het kader van de verantwoording door het bevoegd gezag van het groepsrisico is in formele zin nieuw. In de praktijk is de brandweer al in veel gevallen betrokken bij de totstandkoming van bestemmingsplannen en andere relevante ruimtelijke besluiten.

*4.2 Oplossen knelpunten*

Bestaande planologische situaties en basisnetroutes

*Geprojecteerde kwetsbare objecten*

Hiervoor is reeds aangegeven dat dit besluit niet alleen van betekenis is voor besluiten die voorzien in bebouwingsmogelijkheden voor nieuw toe te laten kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten, maar ook voor bestemmingsplannen die nog niet verwezenlijkte bouwtitels bevatten voor kwetsbare objecten in gebieden waar het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen hoger mag zijn dan $10^{-6}$ per jaar (geprojecteerde kwetsbare objecten binnen basisnetafstanden).

Aanpassing van de bestemmingsregeling voor geprojecteerde kwetsbare objecten kan in de eerste plaats aan de orde zijn als gevolg van de initiële vaststelling van het basisnet.

Daarnaast kan aanpassing van een bestemmingsplan aan de orde zijn wanneer een basisnetafstand wordt vastgesteld voor nieuwe infrastructuur die in het basisnet wordt opgenomen of bij aanpassing van bestaande infrastructuur waardoor de reeds vastgestelde basisnetafstand (de maximale $10^{-6}$ contour) verschuift.

De wijziging van de bestemmingsregeling is gekoppeld aan het tijdstip waarop een bestemmingsplan wordt vastgesteld. De formulering van artikel 5 biedt daarmee ruimte voor aansluiting bij de cyclus voor het actualiseren van bestemmingsplannen overeenkomstig de Wro.

De aanpassing van het bestemmingsplan kan tot schade leiden. Op grond van artikel 6.1 van de Wro kan een tegemoetkoming voor de eventueel hieruit voortvloeiende schade worden aangevraagd. De afhandeling van dergelijke schadeverzoeken is derhalve wettelijk geborgd. De vraag of deze schade voor vergoeding in aanmerking komt hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij is onder meer de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak van belang.

Zolang de aanpassing van het bestemmingsplan nog niet van kracht is, zal een omgevingsvergunning die betrekking heeft op de bouw, aanleg of vestiging van een kwetsbaar object binnen een basisnetafstand niet verleend kunnen worden. Deze implementatiebescherming is geregeld in

artikel 5, tweede lid. Voor deze constructie is gekozen teneinde te voorkomen dat er nieuwe knelpunten binnen basisnetafstanden ontstaan. Het basisnet voorziet immers in het toekennen van een zekere risicoruimte aan het vervoer van gevaarlijke stoffen. De basisnetafstanden vormen de geografische vertaling van deze risicoruimte. De binnen de risicoruimte toegestane groei van de vervoersrisico's begrenst de mogelijkheden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat in dit verband niet alleen om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook om ontwikkelingen die reeds in een bestemmingsplan zijn toegelaten. In dat opzicht wijken de regels in dit besluit af van die voor ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van risicovolle inrichtingen en buisleidingen. Het Bevi en Bevb kennen geen verplichting voor gemeenten om bestemmingsplannen die voorzien in (nog niet verwezenlijkte) bebouwingsmogelijkheden voor kwetsbare objecten binnen de (berekende) $10^{-6}$ contour van het plaatsgebonden risico aan te passen, aangezien aan inrichtingen en buisleidingen niet zoals bij basisnetroutes een risico(groei)ruimte is toegekend.

*Initiële vaststelling*

Na initiële vaststelling van het basisnet kan het zijn dat bestemmingsplannen nog niet benutte bebouwingsmogelijkheden voor kwetsbare objecten bevatten binnen basisnetafstanden. In artikel 5 is geregeld dat het gemeentebestuur bij de vaststelling van een bestemmingsplan voor een gebied dat ligt binnen de bij een basisnetroute behorende basisnetafstand, de voor de desbetreffende gronden geldende bestemmingsregeling zodanig aanpast dat de bouw, vestiging of aanleg van nog niet gerealiseerde kwetsbare objecten aldaar niet langer is toegelaten. Aanpassing van de bestemmingsregeling is niet alleen aan de orde indien de desbetreffende gronden uitsluitend zijn bestemd voor (nog niet gerealiseerde) kwetsbare functies, maar ook als op die gronden een dubbelbestemming rust die – naast de bestemming voor een eventueel al gerealiseerde beperkt kwetsbare functie – de bouw of het gebruik als kwetsbaar object toelaat (bijvoorbeeld kleinschalige bedrijvigheid en/of wonen of maatschappelijke doeleinden en/of wonen).

Indien het bestemmingsplan nog niet benutte bebouwingsmogelijkheden bevat voor aan- of uitbouw van woningen, en die mogelijkheden zich uitstrekken tot binnen de basisnetafstand bij een basisnetroute, dan dient bij de herziening van het plan aan de gronden voor zover zij binnen de basisnetafstand liggen een andere bestemming te worden toegekend dan de functie «wonen». Het bouwen en als zodanig gebruiken van een garage of woongebonden kantoor behoort dan bijvoorbeeld nog wel tot de mogelijkheden.

Over de financiële consequenties van de verplichting voor gemeenten om bestemmingsplannen ingevolge artikel 5 aan te passen, zij het volgende opgemerkt.

Er is van afgezien een termijn op te nemen waarbinnen een bestemmingsplan moet zijn aangepast. Dat betekent dat de bestemmingswijziging aan de orde is op het tijdstip waarop het bestemmingsplan ingevolge de actualiseringsplicht als bedoeld in de Wro moet worden herzien, tenzij al vóór dat tijdstip een bestemmingsplan voor het desbetreffende gebied wordt vastgesteld. Hoewel de kosten van de uitvoering van door het Rijk in medebewind gevorderde taken door de gemeente in beginsel voor vergoeding door het Rijk in aanmerking komen, wordt door aan te sluiten bij de actualiseringsplicht op grond van de Wro voorkomen dat gemeenten extra kosten moeten maken.

Daarnaast voorziet artikel 6.8 van de Wro in een regeling voor de vergoeding van hogere kosten die voor een gemeente kunnen voortvloeien uit een bepaling die krachtens wettelijk voorschrift in een bestemmingsplan wordt opgenomen.

*Gevolgen voor de Rijksbegroting*

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. De vergoeding van de hierboven genoemde hogere kosten in verband met planschade die voortvloeit uit de initiële vaststelling van het basisnet, zal namelijk worden gefinancierd uit het saneringsbudget van het Infrastructuurfonds (hoofdstuk 55, saneringsbudget op artikel 18.06). Dat budget is gereserveerd op de Rijksbegroting van 2012 (€ 13,4 mln) voor het oplossen van ruimtelijke knelpunten in verband met de initiële vaststelling van het basisnet. De kosten van het vergoeden van planschade zullen naar verwachting van zeer beperkte omvang zijn. De middelen uit het budget zullen via de fondsconstructie doorschuiven naar latere jaren voor zover er geen uitputting heeft plaatsgevonden.

Bij de beoordeling van een verzoek om vergoeding van deze hogere kosten zal onder meer worden bezien of het bestemmingsplan tijdig is geactualiseerd.

De middelen uit het saneringsbudget worden daarnaast aangewend om eigenaren van bestaande kwetsbare objecten binnen de basisnetafstanden tegemoet te komen (zie hierna).

*Besluitvorming over infrastructuur na inwerkingtreding van dit besluit*

Aanpassing van een bestemmingsplan kan eveneens aan de orde zijn wanneer een basisnetafstand wordt vastgesteld voor nieuwe infrastructuur die in het basisnet wordt opgenomen of bij aanpassing van bestaande infrastructuur waardoor de reeds vastgestelde basisnetafstand (de maximale $10^{-6}$ contour) verschuift. Ook dan kunnen geprojecteerde kwetsbare objecten binnen de basisnetafstand aanwezig (blijken te) zijn. De basisnetafstand wordt immers bepaald door een afstand te meten vanaf de krachtens de Wvgs te bepalen referentiepunten. Bij aanpassing van de infrastructuur kan het referentiepunt zodanig verschuiven dat geprojecteerde kwetsbare objecten alsnog binnen de (verschoven) basisnetafstand terecht komen.

De benodigde financiële middelen voor bovengenoemde aanpassingen van het bestemmingsplan komen ten laste van het budget voor de desbetreffende projecten.

*Aanwezige kwetsbare objecten*

Dit besluit voorziet niet in een verplichting tot aanpassing van bestemmingsplannen voor zover het betreft gronden binnen een basisnetafstand waarop bij de inwerkingtreding van dit besluit al kwetsbare objecten aanwezig zijn. In plaats van een publiekrechtelijke regeling is er voor gekozen de privaatrechtelijke weg te bewandelen. Uitgangspunt daarbij is dat bestaande, rechtmatig uitgeoefende woonrechten zoveel mogelijk geëerbiedigd worden. Bij dat uitgangspunt past dat het Rijk in overleg met de rechthebbende(n) en de betrokken gemeente zal bezien in hoeverre het mogelijk is aan de desbetreffende gronden een beperkt kwetsbare bestemming te geven dan wel zal trachten de desbetreffende panden minnelijk te verwerven, waarbij desgewenst afspraken kunnen worden gemaakt over voortzetting van het gebruik gedurende een bepaalde termijn. Rijkswaterstaat zal hierbij het voortouw nemen. De beoordelingscriteria voor de aankoop, en de verdere uitgangspunten voor de vergoeding van het financiële nadeel door het Rijk zullen worden uitgewerkt in een beleidsbrief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

Bij de keuze voor de privaatrechtelijke weg heeft niet alleen de ingrijpendheid van een eventuele onteigening voor de betrokkene(n) een

rol gespeeld maar ook het beperkte aantal gevallen waarin deze situatie zich voordoet. Daarnaast is van belang geacht dat met een privaatrechtelijke benadering maatwerkoplossingen kunnen worden geboden. Uit onderzoek dat onderzoeksbureau Arcadis in 2011 heeft uitgevoerd naar aanwezige kwetsbare objecten binnen veiligheidszones langs wegen en spoorwegen die deel uitmaken van het Basisnet (Inventarisatie Saneringen Basisnet Weg en Spoor dd. 26 april 2011) blijkt dat het om maximaal 43 woningen in 7 gemeenten en 1 kantoorpand gaat.

De financiële middelen om de eigenaren tegemoet te komen, komen eveneens ten laste van het hiervoor genoemde budget van het Infrastructuurfonds.

Met het bovenstaande is tevens uitvoering gegeven aan de motie Van Heugten/Roefs waarin de regering wordt gevraagd de Tweede Kamer vóór de vaststelling van dit besluit te informeren over de consequenties van dit besluit, met name welke ruimtelijke plannen hierdoor niet door kunnen gaan, welke saneringen nodig zijn en wat de kosten daarvan zijn (Kamerstukken II 2008/2009, 30 373, nr. 36).

*Bestaande planologische situaties en lokale infrastructuur*

Voor zover in de omgeving van een lokale weg waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd niet wordt voldaan aan de waarde $10^{-6}$ per jaar voor aanwezige of in het bestemmingsplan toegelaten maar nog niet gerealiseerde kwetsbare objecten, wordt het aan de decentrale overheid overgelaten om zo mogelijk passende maatregelen te nemen die er toe leiden dat aan die waarde wordt voldaan. Het is denkbaar dat gemeenten daartoe een routeringsbesluit nemen of verkeerskundige maatregelen treffen. Gelet op het feit dat deze waarde bij lokale wegen slechts in een enkel geval wordt overschreden, de keuze van de mogelijkerwijs te treffen maatregelen een lokale aangelegenheid is en ook bij basisnetroutes geen harde saneringsverplichtingen gelden (zie hiervoor), is er van afgezien in dit besluit regels voor het oplossen van overschrijdingssituaties bij provinciale en gemeentelijke (niet tot het basisnet behorende) wegen op te nemen.

*4.3 Gevolgen voor het bedrijfsleven*

Als zodanig vloeien uit dit besluit geen directe gevolgen voor het bedrijfsleven voort. Afhankelijk van het bruto vloeroppervlak zijn kantoorgebouwen en winkelcomplexen aangemerkt als kwetsbaar of als beperkt kwetsbaar object. Eigenaren en exploitanten van kwetsbare objecten kunnen wel indirect geconfronteerd worden met de gevolgen van dit besluit. Bij de vaststelling van een besluit dat de bouw, vestiging of aanleg van een kwetsbaar object mogelijk maakt, moet de grenswaarde of de van toepassing zijnde basisnetafstand in acht genomen worden. Dit betekent dat de vestiging van bijvoorbeeld kantoorgebouwen met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1.500 $m^2$ per object en winkels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 2.000 $m^2$ per winkel niet is toegestaan binnen de $10^{-6}$ contour c.q. binnen de basisnetafstand. Het bovenstaande geldt in beginsel ook voor beperkt kwetsbare objecten, zoals kantoren en winkels met een kleiner bruto vloeroppervlak dan de hiervoor genoemde.

Als gevolg van de met het basisnet beoogde duurzame evenwicht tussen de beschikbare (risico)ruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen enerzijds en mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen anderzijds, zullen ruimtelijke ontwikkelingen niet eenzijdig kunnen leiden tot een beperking van de aan het vervoer toegekende ruimte.

*4.4 Administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor het bedrijfsleven en de burger*

Zoals hierboven al is aangegeven, bevat dit besluit alleen instructienormen voor bestuursorganen. In dit besluit zijn geen rechtstreeks werkende regels voor bedrijven of burgers opgenomen. Uit dit besluit vloeien daarom geen administratieve lasten of inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven of burgers voort.

*4.5 Milieueffecten*

Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan (de ruimtelijke aspecten van) het voornemen van het toenmalige kabinet dat in het vierde nationaal milieubeleidsplan is geformuleerd met betrekking tot de beperking van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen in nieuwe situaties. Zoals in de paragrafen 1.1 en 1.2 is gememoreerd, ligt aan dit besluit kabinetsbeleid ten grondslag waarbij de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimtelijke ontwikkeling en externe veiligheid voor de lange termijn op elkaar zijn afgestemd. Op basis daarvan wordt door dit besluit bij ruimtelijke ontwikkelingen een basisbeschermingsniveau gewaarborgd voor burgers in de directe omgeving van een transportroute. Het gaat hierbij om de bescherming van mensen in of bij kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten tegen de gevolgen van een ongeval op een transportroute waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

In het kader van het basisnet is voor basisnetroutes een afstand vastgesteld. Binnen deze afstand zijn geen nieuwe kwetsbare objecten toegelaten, zoals woningen in aaneengesloten bebouwing, scholen, ziekenhuizen en kantoorgebouwen met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1.500 $m^2$ per object. Voor nieuwe beperkt kwetsbare objecten geldt dat deze in beginsel niet zijn toegelaten binnen deze afstand. Voor de goede orde zij opgemerkt dat deze afstanden als minimumafstanden gelden. Het staat een gemeente vrij grotere afstanden toe te passen.

## 5. Voorbereiding, inspraak en samenhang met andere regelgeving

*5.1 Voorbereiding van het besluit*

Dit besluit is voorbereid met vertegenwoordigers van het IPO, de VNG, weg-, vaarweg- en spoorwegbeheerders, de NVBR (thans: Brandweer Nederland), het vervoerend bedrijfsleven en het bedrijfsleven op het gebied van de productie en op- en overslag van gevaarlijke stoffen.

*5.2 Inspraak*

Het ontwerpbesluit is ingevolge de Code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan het IPO en de VNG. Van de zijde van het IPO is daarop een bestuurlijk advies ontvangen. Van de VNG is een ambtelijke reactie ontvangen. Daarnaast is van ProRail en van de gemeente Amsterdam een reactie ontvangen.

De opmerkingen van de zijde van het IPO en de VNG hebben in hoofdzaak betrekking op de reikwijdte van de bepaling over plasbrandaandachtsgebieden, het oplossen van situaties waarin niet wordt voldaan aan de grenswaarde $10^{-6}$ voor bestaande kwetsbare objecten bij gemeentelijke en provinciale transportroutes, de verantwoording van het groepsrisico, de bestendigheid van de rekenmethodiek en de gevolgen van wijziging van die methodiek voor de basisnetafstanden. Daarnaast heeft de VNG er voor gepleit in het besluit een regeling op te nemen op grond waarvan het Rijk rechtstreeks de kosten

van planschade draagt die uit de toepassing van artikel 5 kan voortvloeien.

Artikel 10 verplicht het bevoegd gezag er toe de toelaatbaarheid van zowel kwetsbare als beperkt kwetsbare objecten in een plasbrandaandachtsgebied of vrijwaringszone te motiveren, gelet op de mogelijke effecten van een plasbrand. Deze motiveringsplicht heeft betrekking op voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen ten aanzien van zowel kwetsbare als beperkt kwetsbare objecten. Daarnaast gelden ingevolge het Bouwbesluit 2012 aanvullende bouwvoorschriften voor nieuw te bouwen bouwwerken in plasbrandaandachtsgebieden. Het IPO en de VNG pleiten er voor deze bouwkundige maatregelen uitsluitend op kwetsbare objecten van toepassing te laten zijn. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat dit besluit geen regels bevat over bouwkundige maatregelen voor bouwwerken. Bij de voorbereiding van de regeling ter uitwerking van afdeling 2.16 van het Bouwbesluit is aan het standpunt van het IPO aandacht besteed. Aangezien de bedoelde bouwkundige maatregelen gericht zijn op het voorkomen van letale *effecten* en niet slechts op het beperken van (overlijdens)risico's, is het van belang geacht deze voorschriften zowel voor kwetsbare als beperkt kwetsbare objecten binnen een plasbrandaandachtsgebied te laten gelden. De in paragraaf 2.3.3 aangehaalde wens van de Tweede Kamer, ter uitvoering waarvan afdeling 2.16 in het Bouwbesluit is opgenomen, geeft geen aanleiding onderscheid te maken tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. Uit de voorschriften van paragraaf 2.4 van de Regeling Bouwbesluit 2012 blijkt dat de bouwkundige maatregelen (vrijwel) uitsluitend van toepassing zijn op bouwwerken voor zover die binnen een plasbrandaandachtsgebied of basisnetafstand worden gebouwd.

Wellicht ten overvloede zij er aan herinnerd dat uit de aanhef van artikel 10 blijkt dat bij een besluit dat voorziet in bebouwingsmogelijkheden voor kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten binnen een plasbrandaandachtsgebied tevens aandacht moet worden besteed aan de bestrijdbaarheid van een plasbrand en de mogelijkheden voor hulpverlening en zelfredzaamheid bij dat scenario.

Voorts beveelt het IPO aan om in dit besluit een bepaling op te nemen op grond waarvan provincies en gemeenten worden verplicht om te streven naar vermindering van de risico's, indien de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico langs een andere dan een basisnetroute wordt overschreden. Daarnaast zouden gemeenten en provincies de bewoners van de desbetreffende woningen moeten informeren over de risicosituatie en in staat moeten stellen, ook in financiële zin, om naar een veiliger locatie te verhuizen.

Er is van afgezien in dit besluit regels op te nemen voor het oplossen van overschrijdingssituaties bij provinciale en gemeentelijke wegen. Ook voor basisnetroutes is er immers voor gekozen dergelijke situaties minnelijk te regelen door middel van aankoop of functiewijziging (maatwerk); zie hierover paragraaf 4.2.

De aanbeveling dat gemeenten en provincies de bewoners die het aangaat actief zouden moeten informeren over de risicosituatie kan met instemming worden begroet. Een wettelijke informatieplicht voor gemeenten en provincies jegens de bewoners is evenwel niet nodig, gelet op al geldende informatieverplichtingen. Gemeenten zijn nu reeds verplicht gegevens over de ligging van de risicocontour $10^{-6}$ in het (openbare) risicoregister op te nemen. Deze gegevens zijn daar nu al in te vinden. Daarnaast geldt op grond van de Wet veiligheidsregio's voor het bestuur van de veiligheidsregio een actieve, zij het algemeen geformuleerde informatieplicht op het gebied van mogelijke rampen jegens burgers.

Het bovenstaande laat onverlet dat van gemeenten en provincies verwacht mag worden dat zij in geval van overschrijding van de genoemde risicowaarde bij kwetsbare objecten er naar streven de risico's te verminderen. Een goede zorg voor de fysieke leefomgeving brengt mee dat ook de andere overheden zich rekenschap geven de mogelijke risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen over hun grondgebied voor burgers. Deze rekenschap kan aanleiding zijn tot het treffen van risicobeperkende maatregelen door strategische besluitvorming van planologische aard of door het nemen van een routeringsbesluit.

Daarnaast heeft het IPO er voor gepleit dat gemeenten zich bij het verantwoorden van het groepsrisico expliciet uitspreken over de aanvaardbaarheid van de gevolgen van het desbetreffende ruimtelijke besluit, indien dat besluit leidt tot een (verdere) overschrijding van het groepsrisico. Voor de regeling in dit besluit is aangesloten bij de huidige wettelijke regels over de verantwoording van het groepsrisico van inrichtingen en buisleidingen. Met de regeling in dit besluit wordt materieel hetzelfde resultaat bereikt als beoogd door het IPO.

Ten aanzien van de eventuele gevolgen van een wijziging van de rekenmethodiek voor de basisnetafstanden kan het volgende worden opgemerkt. Een wijziging van de rekenmethodiek brengt niet als vanzelf mee dat de basisnetafstand verandert. De basisnetafstanden zijn de uitkomst van een afweging van veiligheids-, economische en ruimtelijke belangen. De uitkomsten van de onderliggende rekenmethodiek vormen aldus één van de factoren die van invloed zijn op de uiteindelijke door de Minister te maken afweging. Gewezen wordt verder op artikel 18, eerste lid, van de Wvgs. Hierin is bepaald dat een wijziging van de afstanden niet eerder plaatsvindt dan vier weken nadat het voornemen daartoe is gemeld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De basisnetafstanden zijn opgenomen in een bijlage bij de ministeriële regeling waarin ook de rekenmethodiek is vastgelegd. De vaststelling en ook wijziging van deze ministeriële regeling vindt blijkens artikel 14, zesde lid, van de Wvgs niet eerder plaats dan nadat het ontwerp in de Staatscourant bekend is gemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van de Minister van Infrastructuur en Milieu te brengen.

Wat betreft de vergoeding van planschade voorziet de Wro in een specifieke wettelijke regeling waarvan niet bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken. Dit betekent dat het in eerste instantie aan de gemeente is om een tegemoetkoming in de schade en kosten vast te stellen.

De gemeente Amsterdam heeft gevraagd om de reikwijdte van artikel 7 te beperken door de omvang van het invloedsgebied te begrenzen. Een voorstel van deze strekking raakt ook aan de wijze waarop de verplichting inzake verantwoording van de mogelijkheden voor rampbestrijding en zelfredzaamheid in de regelgeving op het gebied van externe veiligheid voor inrichtingen en buisleidingen is vormgegeven. Besloten is dit onderwerp nader te bezien bij de uitwerking van de regelgeving in het kader van de stelselherziening van het omgevingsrecht.

Naar aanleiding van de opmerkingen van het IPO en de VNG is de omschrijving van het begrip invloedsgebied aangepast en is aan artikel 1 een omschrijving van het begrip plasbrandaandachtgsgebied toegevoegd. Daarnaast is de nota van toelichting waar nodig aangevuld naar aanleiding van de inspraakreacties.

*5.3 Samenhang met andere regelgeving*

In hoofdstuk 1 is uiteengezet dat dit besluit een onderdeel is van verschillende met elkaar samenhangende regelingen.

Dit besluit laat onverlet dat met het oog op de verwezenlijking van milieukwaliteitseisen op andere gebieden dan externe veiligheid (luchtkwaliteit; geluid) afstanden moeten worden aangehouden met betrekking tot gevoelige bestemmingen. Deze uit andere hoofde aan te houden afstanden kunnen groter zijn dan de basisnetafstanden of de afstanden die overeenkomen met de berekende $10^{-6}$ contour.

Daarnaast kunnen ruimtelijke beperkingen het gevolg zijn van regelgeving waarbij andere belangen dan externe veiligheid in het geding zijn, zoals de Waterwet of het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Dit besluit laat eveneens onverlet dat provinciale staten bij verordening krachtens artikel 4.1, eerste lid, van de Wro afstanden kunnen vaststellen die moeten worden aangehouden ten opzichte van transportroutes.

In dat geval geldt dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van het besluit in elk geval de toepasselijke basisnetafstand of, bij wegen die geen basisnetroute zijn, de grenswaarde van artikel 4 in acht moet nemen en rekening moet houden met de daar genoemde richtwaarde. Naast deze basisnetafstand of de grens- en richtwaarde gelden dan de door de provincie vastgestelde afstanden. Normaliter zal met het aanhouden van de provinciale afstand tevens zijn voldaan aan de grens- of richtwaarde van artikel 4. Mocht in een concreet geval de berekende $10^{-6}$ afstand groter zijn dan de door de provincie vastgestelde afstand, dan geldt dat ten aanzien van nieuw toe te laten kwetsbare objecten de grootste afstand aangehouden moet worden, aangezien deze voortvloeit uit de in dit besluit gestelde grenswaarde. De juridische basis daarvoor is dat dit besluit als algemene maatregel van bestuur voorgaat boven een provinciale verordening. Omgekeerd moet een eventuele grotere provinciale afstand wel door het bevoegd gezag worden aangehouden, aangezien de bij dit besluit vastgestelde grenswaarde alleen het niveau voorschrijft dat ten minste in acht genomen moet worden.

Voorts zij gewezen op het Bouwbesluit 2012, bij en krachtens welk besluit voorschriften zijn gegeven voor het bouwen van nieuwe en tijdelijke bouwwerken in veiligheidszones (d.w.z. binnen basisnetafstanden) en in plasbrandaandachtsgebieden bij basisnetroutes. Deze plasbrandaandachtsgebieden zijn voor de relevante wegen en hoofdspoorwegen bij ministeriële regeling aangewezen.

In het Bouwbesluit is onder meer vastgelegd aan welke bouwkundige eisen bouwwerken moeten voldoen. Nieuw in het Bouwbesluit zijn eisen voor nieuw te bouwen bouwwerken in een veiligheidszone of plasbrandaandachtsgebied of boven de volle breedte van een basisnetroute indien de veiligheidszone slechts een deel van de breedte van die basisnetroute beslaat. In die gebieden geldt dat het bouwwerk zodanig moet zijn dat het risico voor personen in het bouwwerk dat voortvloeit uit het vervoer van gevaarlijke stoffen beperkt is (artikel 2.132). Ter uitwerking hiervan kunnen bij ministeriële regeling voor een bouwwerk dat in deze gebieden wordt gebouwd zodanige voorschriften worden gegeven dat personen beschermd zijn tegen gevolgen van een calamiteit op de weg, de spoorweg of het binnenwater waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (artikel 2.133). Die voorschriften hebben betrekking op technische maatregelen in verband met de effecten van een externe brand, rook en gifwolken. De specifieke eisen voor bouwwerken in deze gebieden gelden voor nieuwe bouwwerken waarin mensen zullen verblijven.

Voor bouwwerken die reeds aanwezig zijn in een plasbrandaandachtsgebied of die binnen een basisnetafstand liggen, gelden geen extra bouwkundige eisen op grond van het Bouwbesluit. Wel moet het bouwwerk ten minste voldoen aan de eisen voor bestaande bouw. Bij verbouw van reeds aanwezige gebouwen mag bij de toepassing van de voorschriften uit de ministeriële regeling ten aanzien van het te verbouwen gedeelte worden uitgegaan van het rechtens verkregen niveau. Dit houdt in dat bij verandering van een bestaand bouwwerk ten minste de aanwezige kwaliteit moet worden gehandhaafd.

In een bestemmingsplan kunnen ruimtelijk relevante voorzieningen worden opgenomen (eventueel als voorwaardelijke verplichting) om de gevolgen van een eventueel ongeval met gevaarlijke stoffen op een transportroute te beperken, zoals voorzieningen voor het opvangen van uitstromende brandbare vloeistoffen parallel aan de transportroute. Als uit hoofde van ruimtelijke afwegingen dergelijke voorzieningen moeten worden aangebracht of reeds zijn aangebracht, is het risico voor eventuele bouwwerken die in het gebied liggen wellicht minder groot en zou voor de toepassing van het Bouwbesluit wellicht een beroep op gelijkwaardigheid kunnen openstaan, zodat niet in alle gevallen aan de strengere bouweisen hoeft te worden voldaan. De initiatiefnemer moet dan het bevoegd gezag ervan overtuigen dat met de door hem gekozen oplossingen eenzelfde mate van veiligheid wordt bereikt als beoogd bij of krachtens het Bouwbesluit. In het Bouwbesluit is bepaald dat een eenmaal gekozen gelijkwaardige oplossing tijdens het gebruik in stand moet worden gehouden.

## II Artikelsgewijs

### § 1. Begripsbepalingen

### Artikel 1

*Eerste lid*

In dit artikellid zijn de begripsbepalingen opgenomen. Voor zover nodig worden deze hieronder toegelicht.

basisnetafstand

Op grond van artikel 14, eerste lid, van de Wvgs dienen de plaatsen langs basisnetroutes vast te worden gesteld waar het plaatsgebonden risico als gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen ten hoogste $10^{-6}$ per jaar mag zijn. Deze plaatsen liggen aan weerzijden van een basisnetroute. In deze begripsbepaling wordt basisnetafstand gedefinieerd als de afstand tussen die plaatsen. Deze basisnetafstanden zijn voor dit besluit van belang, omdat binnen die afstanden ruimtelijke beperkingen gelden.

basisnetroute

Voor de betekenis van dit begrip wordt in dit besluit verwezen naar de Wvgs.

(beperkt) kwetsbaar object

In paragraaf 1.3 van het algemeen deel van deze toelichting is gememoreerd dat voor de definitie van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten is aangesloten bij het Bevi. Als kwetsbaar object zijn globaal samengevat aangemerkt woningen en andere verblijfsgebouwen als ziekenhuizen, scholen, en kantoorgebouwen, hotels en restaurants en winkels met een bepaald bruto vloeroppervlak alsmede grote kampeerterreinen; onder de

categorie beperkt kwetsbaar object vallen sporthallen, zwembaden en speeltuinen, sport- en kleine kampeerterreinen en andere terreinen bestemd voor recreatieve doeleinden, bedrijfsgebouwen, en objecten met een hoge infrastructurele waarde, zoals een telefoon- of elektriciteitscentrale.

Tot de categorie kwetsbare objecten behoren blijkens de begripsbepaling ook gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen en andere minder zelfredzame personen. Dit is eveneens het geval bij gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn (artikel 1, eerste lid, onder l, sub c, van het Bevi).

Evenals de weg, het binnenwater en de spoorweg zelf valt ook de bij een transportroute behorende infrastructuur buiten de begrippen kwetsbaar en beperkt kwetsbaar object. Bij deze infrastructuur moet gedacht worden aan perrons, laad- en loswegen, bruggen en tunnels, installaties voor de veiligheid, het seinwezen en de telecommunicatie voor stations evenals dienstgebouwen voor de infrastructuur. Stationsgebouwen zijn als zodanig geen onderdeel van de spoorweg (vgl. de memorie van toelichting bij de Spoorwegwet, Kamerstukken II, 2000/01, 27 482, nr. 3). Een stationsgebouw is niet als zodanig aangemerkt als een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object. Wel kunnen daarin kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten aanwezig zijn, bijvoorbeeld een kantoor of winkelcomplex.

Onder dienst- en bedrijfswoningen (beperkt kwetsbare objecten, artikel 1, eerste lid, onder b, sub a, van het Bevi) vallen ook bunkerstations (mobiele tankstations voor schepen) die (gedeeltelijk) als bedrijfswoning in gebruik zijn.

Windmolens voor het opwekken van elektriciteit vallen niet onder de subcategorie objecten met een hoge infrastructurele waarde (beperkt kwetsbare objecten, artikel 1, eerste lid, onder b, sub i, van het Bevi), aangezien bij een ongeval met een windmolen geen gevaarlijke stoffen vrijkomen en de kans dat door een dergelijk ongeval gevaarlijke stoffen op een transportroute vrijkomen doordat een transportmiddel wordt geraakt, verwaarloosbaar klein moet worden geacht.

geprojecteerd (beperkt) kwetsbaar object

Onder geprojecteerd (beperkt) kwetsbaar object wordt verstaan een (beperkt) kwetsbaar object dat nog niet feitelijk aanwezig is, maar op grond van het geldende bestemmingsplan wel is toegelaten. Het kan zijn dat in een concrete situatie een beperkt kwetsbaar object aanwezig is en op grond van het bestemmingsplan is toegelaten terwijl de bestemmingsregeling eveneens bebouwing van de grond met een kwetsbaar object toelaat. In dat geval is tevens sprake van een geprojecteerd kwetsbaar object.

gevaarlijke stof

Voor het begrip «gevaarlijke stof» wordt in dit besluit verwezen naar de begripsbepaling daarvan in de Wvgs.

groepsrisico

Het groepsrisico is de kans per jaar per kilometer transportroute dat een groep van 10 of meer personen in de omgeving van de transportroute in één keer het dodelijk slachtoffer wordt van een ongeval op die transport-

route. Hiermee wordt aangesloten bij de in het externe veiligheidsbeleid voor transport gehanteerde definitie zoals was opgenomen in de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen.

invloedsgebied

Het begrip invloedsgebied is van belang voor het beantwoorden van de vraag tot welke afstand van een transportroute personen meegeteld moeten worden bij de berekening van het groepsrisico. Daarnaast dient binnen deze afstand aandacht te worden geschonken aan de mogelijkheden van bestrijding en beperking van de omvang van een ongeval. Bij de verantwoording van de mogelijkheden voor personen om zich in veiligheid te brengen bij het ongeval op de transportroute gaat het om de zelfredzaamheid van personen in nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten binnen het gebied waarop het desbetreffende besluit betrekking heeft (bij bestemmingsplannen: het plangebied).

oriëntatiewaarde

De oriëntatiewaarde heeft een signaalfunctie en wordt ook wel aangeduid als ijkpunt waaraan het berekende groepsrisico kan worden getoetst. De oriëntatiewaarde voor het groepsrisico bij het vervoer van gevaarlijke stoffen is per transportsegment gemeten per kilometer en per jaar:

- $10^{-4}$ voor een ongeval met ten minste 10 dodelijke slachtoffers;
- $10^{-6}$ voor een ongeval met ten minste 100 slachtoffers;
- $10^{-8}$ voor een ongeval met ten minste 1.000 slachtoffers;

De oriëntatiewaarde is voor transport als volgt uit te drukken: $0{,}01/N^2$. Hierbij staat N voor het aantal berekende slachtoffers. De oriëntatiewaarde wordt weergegeven in de grafiek waarmee het groepsrisico wordt gepresenteerd. Bij deze grafiek staat op de x-as op een logaritmische schaal het aantal slachtoffers weergegeven en op de y-as op een logaritmische schaal de kans op een ramp met een bepaald aantal slachtoffers. In die grafiek kan worden afgelezen of het groepsrisico de oriëntatiewaarde overschrijdt.

plaatsgebonden risico

De omschrijving van het begrip plaatsgebonden risico wijkt in zoverre af van de gangbare, in het Bevi gehanteerde omschrijving, dat het risico niet alleen betrekking heeft op een plaats langs een transportroute maar tevens op het risico op en boven een transportroute. Het gevolg daarvan is dat indien een ruimtelijke ontwikkeling niet is toegestaan binnen een bepaalde afstand vanaf een basisnetroute, die ontwikkeling evenmin is toegestaan op en boven die route. Omgekeerd geldt dat waar voor een transportroute de afstand nul meter bedraagt, er uit hoofde van de externe veiligheid evenmin een belemmering is voor ruimtelijke ontwikkelingen boven die transportroute. Het vorenstaande geldt eveneens ten aanzien van ontwikkelingen in plasbrandaandachtsgebieden. Waar een plasbrandaandachtsgebied geldt, omvat dat gebied ook de ruimte op en boven de desbetreffende basisnetroute.

plasbrandaandachtsgebied

In de gebieden langs en boven wegen en spoorlijnen waarover substantiële hoeveelheden brandbare vloeistoffen worden vervoerd, dient er bij het realiseren van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten rekening te worden gehouden met de mogelijke gevolgen van een ongeval met brandbare vloeistoffen. In deze gebieden geldt op grond van artikel 10,

eerste lid, onder a, een afwegingsplicht bij besluitvorming over toelating van nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten met het oog op de mogelijke gevolgen van een plasbrand.

ramp

Voor dit begrip wordt verwezen naar de Wet veiligheidsregio's. In die wet is het element zwaar ongeval in de definitie van het begrip ramp opgenomen. Gelet daarop moet onder het begrip ramp mede verstaan worden een zwaar ongeval.

transportroute

Een transportroute is een basisnetroute of een weg die in beheer is bij een gemeente, provincie of waterschap, waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd en die geen basisnetroute is.

Basisnetroutes zijn de krachtens artikel 13 van de Wvgs aangewezen wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen. In dit besluit worden die wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen, waarop het regime van het basisnet van toepassing is, aangeduid met het begrip basisnetroutes.

Naast de zogeheten basisnetroutes zijn er wegen waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd die in beheer zijn bij een provincie, gemeente of waterschap en die geen onderdeel zijn van het basisnet. Laatstgenoemde categorie valt eveneens onder het begrip transportroute in de zin van dit besluit.

*Tweede lid*

Dit lid regelt dat voor de toepassing van dit besluit onder bestemmingsplan mede moet worden verstaan een inpassingsplan, omdat daarin ook bestemmingen kunnen worden toegelaten.

*Derde lid*

Risicovolle bedrijven waarop het Bevi van toepassing is, vallen alleen onder de werking van dit besluit voor zover het gaat om het groepsrisico. Een dergelijk bedrijf wordt dus niet beschouwd als een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object. Het gevolg daarvan is dat bij de vaststelling van een besluit als genoemd in artikel 2 dat strekt tot het toelaten van Bevi-inrichtingen, niet getoetst hoeft te worden aan de basisnetafstanden respectievelijk de grens- of richtwaarde. De reden hiervan is dat het plaatsgebonden risico voor de in risicovolle bedrijven aanwezige personen in overwegende mate wordt bepaald door de activiteiten met gevaarlijke stoffen in het desbetreffende bedrijf en niet of nauwelijks wordt beïnvloed door de aanwezigheid van een transportroute. De overige artikelen van dit besluit zijn wel van toepassing. Zo moeten bijvoorbeeld de werknemers van risicovolle bedrijven worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico.

*Vierde lid*

Op grond van artikel 14 van het Bevi kan het bevoegd gezag onder voorwaarden voor een gebied waarin een of meer Bevi-inrichtingen zijn gelegen een veiligheidscontour vaststellen die de lijn weergeeft waar het plaatsgebonden risico vanwege die inrichting of inrichtingen ten hoogste $10^{-6}$ per jaar mag zijn. Indien het bevoegd gezag een zodanige veiligheidscontour heeft vastgesteld, zijn nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen ten aanzien van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten binnen de

veiligheidscontour niet toegelaten, tenzij die objecten een functionele binding hebben met een binnen de veiligheidscontour gelegen Bevi-bedrijf of met het gebied waarvoor de veiligheidscontour is vastgesteld (artikel 10, tweede lid, onder b, Bevi). Deze voorziening impliceert dat voor functioneel gebonden objecten binnen de veiligheidscontour een hoger risico dan $10^{-6}$ per jaar wordt geaccepteerd.

Met dit artikellid wordt geregeld dat die voorziening van overeenkomstige toepassing is binnen de basisnetafstand of de $10^{-6}$ contour van het plaatsgebonden risico van een transportroute die geen basisnetroute is.

## § 2. Plaatsgebonden risico

*§ 2.1 Besluiten op grond waarvan de bouw, vestiging of aanleg van nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten*

### Artikel 2

Dit artikel bepaalt de reikwijdte van de artikelen 3 en 4. Deze artikelen zijn uitsluitend van toepassing op besluiten waarbij in de omgeving van transportroutes nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten worden toegelaten:

*Onderdeel a*

• de vaststelling van een bestemmingsplan (artikel 3.1, eerste lid, Wro);
• (dientengevolge tevens:) het opnieuw, binnen een periode van tien jaar vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, vaststellen van de bestemming van gronden en de met het oog daarop gestelde regels (artikel 3.1, tweede lid, Wro).

Gelet op artikel 1, tweede lid, valt onder onderdeel a voorts:
• de vaststelling door provinciale staten van een inpassingsplan (artikel 3.26, eerste lid, Wro);
• de vaststelling door de Minister van Infrastructuur en Milieu van een inpassingsplan (artikel 3.28, eerste lid, Wro).

*Onderdeel b*

De wijziging en uitwerking door burgemeester en wethouders van een bestemmingsplan alsmede het stellen van nadere eisen ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen door burgemeester en wethouders (artikel 3.6, eerste lid, Wro).

*Onderdeel c*

Het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken of waarbij van de bouwverordening wordt afgeweken; het betreft hier de volgende, vóór de invoering van de Wabo als zodanig bekende rechtsfiguren: de binnenplanse vrijstelling (ontheffing) van het bestemmingsplan, de tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan, de ontheffing ten behoeve van kruimelgevallen, het projectbesluit en de ontheffing door burgemeester en wethouders van een bij de bouwverordening gegeven voorschrift, krachtens artikel 11 van de Woningwet.

*Onderdeel d*

• de aanwijzing door gedeputeerde staten aan de gemeenteraad om binnen een daarbij bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen (artikel 4.2, eerste lid, Wro);

• de aanwijzing door of in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de gemeenteraad om binnen een daarbij bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen (artikel 4.4, eerste lid, onderdeel a, Wro); deze aanwijzing omvat zowel de proactieve als de reactieve aanwijzing.

Van opname van de bevoegdheid tot vaststelling van een beheersverordening is afgezien nu een dergelijk besluit slechts de bestaande planologische situatie vastlegt en geen ruimte biedt voor afwegingen of nieuwe beperkingen, zodat toepassing van dit besluit daarop niet zinvol is. Voor zover dit besluit de gemeenteraad opdraagt kwetsbare objecten die binnen een basisnetafstand zijn geprojecteerd een andere bestemming te geven (artikel 5), zal een bestemmingsplan vastgesteld dienen te worden.

## Artikel 3

Dit artikel ziet op de besluiten, genoemd in artikel 2, waarbij nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten in de omgeving van een basisnetroute worden toegelaten. In het algemene deel is reeds toegelicht dat het basisnet bestaat uit een geheel van op elkaar aansluitende routes die van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, over de binnenwateren en per spoor en de vaststelling van een bij elke route behorende risicoruimte voor dat vervoer. In een ministeriële regeling op grond van de Wvgs zijn de voor de toepassing van dit besluit relevante basisnetroutes aangewezen. Voor basisnetroutes wordt dat beschermingsniveau vanuit de vervoerszijde van het basisnet gewaarborgd door de (begrenzing van de) risicoruimte die is toegekend aan de op grond van de Wvgs aangewezen wegen, spoorwegen en binnenwateren. Dit artikel regelt de doorwerking van de basisnetafstanden in de ruimtelijke besluiten, genoemd in artikel 2.

*Eerste lid*

Ruimtelijke ontwikkelingen die voorzien in de bouw, vestiging of aanleg van nieuwe kwetsbare objecten zijn niet toegestaan binnen de vastgestelde basisnetafstanden. De formulering is beperkt tot nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, dat wil zeggen ontwikkelingen waarin het vorige bestemmingsplan of de beheersverordening niet voorzag. Besluiten waarbij de feitelijk bestaande planologische situatie wordt vastgelegd of nog niet benutte gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden (bestemmingsplancapaciteit) opnieuw worden vastgelegd, vallen hier derhalve niet onder.

*Tweede lid*

Dit artikellid regelt dat geen nieuwe kwetsbare objecten boven de volle breedte van (het desbetreffende gedeelte van) een basisnetroute mogen worden toegelaten, indien de basisnetafstanden slechts een gedeelte van de basisnetroute beslaan. Meer concreet betekent dit dat deze beperking ten aanzien van nieuwe kwetsbare objecten van toepassing is indien een basisnetafstand bij wegen en hoofdspoorwegen groter is dan 0 meter. Ligt een basisnetafstand buiten de desbetreffende basisnetroute, dan moet die afstand ten aanzien van kwetsbare objecten op grond van het eerste lid in acht worden genomen. Het maakt dus geen verschil of een basisnetafstand binnen de breedte van de weg of hoofdspoorweg ligt of tevens

daarbuiten. In beide situaties mogen wel nieuwe kwetsbare objecten langs, maar niet op of boven de basisnetroute worden toegelaten. De achtergrond van de keuze om ook bij een basisnetafstand die binnen de breedte van een basisnetroute ligt de bebouwingsmogelijkheden voor nieuwe kwetsbare objecten te beperken, is dat het gedeeltelijk overbouwen van een basisnetroute onwenselijk is als het plaatsgebonden risico op die route groter is of kan zijn dan $10^{-6}$ per jaar. Modelmatig worden de risico's berekend vanuit één of meerdere uitstroompunten en vervolgens uitgedrukt in een afstand die wordt gemeten vanuit het midden van de route. Echter, de daadwerkelijke risicobron, te weten het vervoermiddel met de gevaarlijke stof, kan zich ook elders op de route bevinden. Indien gedeeltelijk overbouwen zou worden toegestaan bij bijvoorbeeld een autosnelweg, dan zou dat bij een veiligheidsafstand van enkele meters impliceren dat de buitenste rijstrook overbouwd mag worden, terwijl juist over de buitenste rijstrook het meeste vrachtverkeer en dus het meeste vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt.

*Derde lid*

Dit artikellid schrijft voor dat geen nieuwe kwetsbare objecten boven een tunnel mogen worden toegelaten, indien door die tunnel het vervoer van brandbare gassen of ontplofbare stoffen is toegestaan. De afdekking van een tunnel is over het algemeen niet bestand tegen de gevolgen van een zware explosie. Het is daarom uit veiligheidsoptiek onverstandig om boven een dergelijke tunnel bebouwing met kwetsbare objecten toe te laten. Verder bepaalt dit artikellid dat bij het toelaten van nieuwe beperkt kwetsbare objecten rekening moet worden gehouden met het hierboven beschreven risico. Dat houdt in dat dergelijke objecten alleen om gewichtige redenen kunnen worden toegelaten.

*Vierde lid*

De vastgestelde afstanden tot kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten bij basisnetroutes gelden niet voor gronden die parallel aan de volle lengte van een tunnel zijn gelegen. Voor dat gebied gelden geen ruimtelijke beperkingen, vanwege de beschermende werking van de tunnel.

*Vijfde lid*

Dit artikellid voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling vaarwegen aan te wijzen waarvoor het eerste en tweede lid niet gelden. Het betreft vaarwegen die wel in het basisnet zijn opgenomen, maar waarvoor geen beperkingen voor (beperkt) kwetsbare objecten gelden, zoals reeds gememoreerd in het algemeen deel van de toelichting.

**Artikel 4**

*Eerste lid*

Dit artikel ziet op besluiten, genoemd in artikel 2, die nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten toelaten in de omgeving van een weg waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd en die geen basisnetroute is. De waarden voor het plaatsgebonden risico zijn geregeld in de vorm van een wettelijke grens- en richtwaarde als toetsingskader voor bedoelde besluiten. Nieuwe kwetsbare objecten mogen alleen worden toegelaten indien voldaan is aan de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico $10^{-6}$. Ten aanzien van beperkt kwetsbare objecten geldt dat met de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico $10^{-6}$ rekening gehouden moet worden. Dit houdt in dat, behoudens in geval van gewichtige redenen om daarvan af te wijken, aan de richtwaarde moet worden voldaan.

*Tweede lid*

Voor de vaststelling van het plaatsgebonden risico bij een weg die geen basisnetroute is, is in beginsel een berekening nodig, die moet worden uitgevoerd overeenkomstig de rekenmethodiek die bij ministeriële regeling is vastgesteld. Deze methodiek is bekend onder de naam RBM II.

Een berekening kan achterwege blijven indien aannemelijk kan worden gemaakt dat het vervoer van gevaarlijke stoffen over de desbetreffende transportroute niet resulteert in een $10^{-6}$ contour. In de Handleiding Risicoanalyse Transport (HART) die behoort bij de rekenmethodiek RBM II zijn hiervoor vuistregels gegeven aan de hand waarvan relatief eenvoudig kan worden vastgesteld of een transportroute een $10^{-6}$ contour heeft. De wijze waarop dit wordt aangetoond is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In twijfelgevallen is alsnog een berekening van het plaatsgebonden risico nodig.

*§ 2.2 Geprojecteerde kwetsbare objecten binnen basisnet-afstanden*

**Artikel 5**

*Eerste lid*

Dit artikel richt zich op geprojecteerde kwetsbare objecten binnen basisnetafstanden. Het is wenselijk te voorkomen dat, door gebruik te maken van de mogelijkheden die het vigerende bestemmingsplan biedt, alsnog kwetsbare objecten binnen basisnetafstanden worden gerealiseerd. Om deze reden draagt dit artikellid de gemeenteraad op om de bestemming van gronden voor geprojecteerde kwetsbare objecten die binnen een basisnetafstand liggen zodanig te wijzigen dat de bouw, vestiging of aanleg van kwetsbare objecten op die gronden niet langer is toegelaten. Zoals in paragaaf 4.2 is toegelicht, heeft deze verplichting tot wijziging van het bestemmingsplan uitsluitend betrekking op gevallen waarin de bestemmingsregels de bouw, vestiging of aanleg van kwetsbare objecten toelaten, maar deze nog niet zijn verwezenlijkt (geprojecteerde kwetsbare objecten). Daar is ook ingegaan op de in de praktijk gehanteerde figuur van dubbelbestemmingen. Voor reeds aanwezige kwetsbare objecten wordt het privaatrechtelijke spoor gevolgd (minnelijke verwerving).

*Tweede lid*

Het eerste lid draagt de gemeenteraad op om geprojecteerde kwetsbare objecten weg te bestemmen, indien deze zijn toegelaten binnen de basisnetafstanden. Zolang een bestemmingsplan nog niet is aangepast en het de realisatie van die objecten binnen bedoelde zone nog toelaat, kan het bevoegd gezag zonder nadere regelgeving een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de realisatie daarvan niet weigeren. Van strijd met het bestemmingsplan is in dergelijke gevallen immers (nog) geen sprake. Om toch te voorkomen dat de onwenselijke situatie ontstaat dat er kwetsbare objecten vergund moeten worden binnen de zone, wordt voorzien in een dwingende weigeringsgrond. Het bevoegd gezag is op grond van dit lid derhalve ook gedurende de periode dat de bestemmingsplannen nog niet zijn aangepast gehouden dergelijke aanvragen af te wijzen.

## § 3. Verantwoording groepsrisico en hulpverlening; plasbrandaandachtsgebieden

### Artikel 6

Om praktische redenen is er voor gekozen het begrip omgevingsvergunning voor de toepassing van paragraaf 3 apart te definiëren. Het betreft hier de omgevingsvergunning ten behoeve van het realiseren van een project waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken.

*§ 3.1 Verantwoording groepsrisico en hulpverlening*

### Artikelen 7, 8 en 10 (bestrijdbaarheid, zelfredzaamheid en groepsrisico; plasbrandaandachtsgebieden)

De artikelen 7, 8 en 10 betreffen veiligheidsaspecten die bij bepaalde ruimtelijk relevante besluiten betrokken en verantwoord moeten worden. Deze verantwoording geschiedt doordat in de toelichting bij dat besluit wordt uiteengezet op welke wijze deze aspecten bij de besluitvorming zijn betrokken. Met deze verantwoordingsplicht wordt aangesloten op de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen.

Bij bestemmingsplannen, inpassingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken moet in de toelichting bij of in de ruimtelijke onderbouwing van het desbetreffende besluit aandacht worden geschonken aan de (gevolgen van het vast te stellen besluit voor de) bestrijdbaarheid van een ongeval, voor zover die besluiten betrekking hebben op een gebied dat binnen het invloedsgebied van de transportroute ligt. Daarnaast moet de zelfredzaamheid van personen binnen het plangebied worden verantwoord. In de toelichting bij artikel 7 is hier nader op ingegaan.
In aanvulling op deze verantwoordingsplicht dient bij deze plannen en omgevingsvergunningen ook aandacht te worden geschonken aan het groepsrisico indien het besluit betrekking heeft op een gebied dat geheel of gedeeltelijk binnen 200 meter van een transportroute ligt. Zie hierover nader de toelichting bij artikel 8.
Ten slotte dient in aanvulling op het laatstgenoemde artikel tevens aandacht te worden geschonken aan de effecten van een plasbrand voor zover het plan of de vergunning betrekking heeft op een gebied binnen een zogeheten plasbrandaandachtsgebied of binnen een vrijwaringszone langs een vaarweg. In de toelichting bij artikel 10 is op dat aspect nader ingegaan.

De in artikel 7 geregelde motiveringseis ten aanzien van hulpverlening en zelfredzaamheid is van toepassing op ruimtelijke besluiten die zien op de omgeving van wegen, spoorwegen en binnenwateren waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, ook als die geen onderdeel van het basisnet vormen.

De in artikel 8 geregelde verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico heeft betrekking op besluiten met betrekking tot de omgeving van zowel basisnetroutes als wegen in beheer bij een gemeente, provincie of waterschap die niet in het basisnet zijn opgenomen, doch alleen voor zover het plangebied binnen 200 meter van een transportroute ligt.
Het gaat bij de verantwoording van de mogelijkheden voor rampbestrijding (artikel 7, onder a) en het groepsrisico (artikel 8) zowel om bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken die voorzien in nieuwe ruimtelijke

ontwikkelingen als om bestemmingsplannen met een conserverend karakter. Van conserverende bestemmingsplannen is niet alleen sprake bij plannen die de feitelijk aanwezige planologische situatie fixeren, maar ook indien bebouwingsmogelijkheden worden vastgelegd waarin het vorige bestemmingsplan reeds voorzag. Bij het vastleggen van dergelijke bestaande situaties zal de verantwoording van het groepsrisico relatief eenvoudiger kunnen zijn dan bij plannen die voorzien in geheel nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden. Voor de goede orde zij er op gewezen dat artikel 5 meebrengt dat eventuele geprojecteerde kwetsbare objecten binnen een basisnetafstand niet bij de verantwoording van het groepsrisico hoeven te worden betrokken. Voor deze bestemmingen geldt immers dat de bestemmingsregeling bij de eerstkomende wijziging van het bestemmingsplan voor dat gebied moet worden aangepast.

De reikwijdte van artikel 10 is beperkt tot die basisnetroutes waarvoor bij ministeriële regeling een plasbrandaandachtsgebied is vastgesteld.
De reikwijdte van de artikelen 7, 8 en 10 verloopt daarmee van breed naar smal.

De Wro kent geen grondslag voor het stellen van eisen aan de toelichting of onderbouwing van andere ruimtelijk relevante besluiten dan de hierboven genoemde. Om die reden is in dit besluit geen expliciet omschreven verantwoordingsplicht voor bijvoorbeeld beheersverordeningen opgenomen. Het voorgaande wil evenwel niet zeggen dat bij deze laatste besluiten de verantwoording van de aspecten hulpverlening, zelfredzaamheid en groepsrisico niet aan de orde kan zijn. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel, dat in artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht is vastgelegd, moeten bij de voorbereiding van een besluit alle relevante feiten en omstandigheden worden betrokken. Ook bij een beheersverordening voor zover daarin niet alleen de feitelijk bestaande situatie maar ook bestaande uitbreidingsmogelijkheden worden vastgelegd, kunnen groepsrisico en zelfredzaamheid relevante omstandigheden opleveren waaraan in de motivering van het besluit niet zonder meer voorbijgegaan mag worden. Geadviseerd wordt dan ook om de hierboven genoemde aspecten te betrekken bij de voorbereiding van alle in artikel 2 genoemde besluiten alsmede bij de vaststelling van beheersverordeningen, voor zover van belang, en de gemaakte keuzen te verantwoorden in de toelichting bij die besluiten.

Voor de goede orde zij er op gewezen dat de zwaarte van de verantwoordingsplicht evenredig is aan de mogelijke gevolgen die uit het voorgenomen besluit voor de externe veiligheid voortvloeien. Het is aan het betreffende bevoegd gezag om prudent met de verantwoordingsplicht om te gaan.
Sommige gemeenten hanteren in hun ruimtelijk beleid als uitgangspunt dat kwetsbare objecten waarin (grote) groepen minder zelfredzame personen verblijven, zoals ziekenhuizen, verzorgingshuizen en kinderdagverblijven, slechts op ruime afstand van een transportroute voor gevaarlijke stoffen mogen worden gesitueerd. Met een dergelijke beleidslijn kan de verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico in belangrijke mate worden verlicht.

Dit besluit is niet van toepassing op tracé- en wegaanpassingsbesluiten met betrekking tot basisnetroutes. Voor deze categorie besluiten zal een beleidsregel worden vastgesteld.
Voor de goede orde wordt er op gewezen dat een dergelijk besluit wel gevolgen kan hebben voor mogelijkheden voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.
Daarnaast kan een nieuw tracé of de reconstructie van een weg er toe leiden dat een gemeente toepassing moet geven aan het onderhavige

besluit. Dit kan het geval zijn indien door de wijziging van het tracé of de wegaanpassing de basisnetafstand zodanig verschuift dat er geprojecteerde kwetsbare objecten binnen die contour komen te liggen. In dat geval moet de gemeente bij de eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het gebied binnen de basisnetafstand toepassing geven aan artikel 5.

In de motivering van een besluit mag worden verwezen naar onderliggende documenten. Door de verwijzing maken die documenten deel uit van de onderbouwing die aan het besluit ten grondslag ligt. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk te verwijzen naar een structuurvisie of een specifieke, op de externe veiligheid toegesneden visie, waaruit blijkt dat de met het besluit beoogde ruimtelijke ontwikkeling past binnen de gewenste planologische ontwikkeling van het gemeentelijk grondgebied in relatie tot de mogelijkheden voor preventie en bestrijding van een ramp of zwaar ongeval. De verantwoording waarvoor in de artikelen 7, 8 en 10 regels zijn gegeven houdt kort gezegd in dat de resultaten moeten worden weergegeven van het onderzoek naar de daar genoemde onderwerpen. Het is denkbaar dat de mogelijkheden voor beperking van het groepsrisico door middel van de stedenbouwkundige opzet, de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico en, bij voorgenomen ontwikkelingen binnen een plasbrandaandachtsgebied, de achterliggende redenen om die ontwikkelingen binnen dat gebied te doen plaatsvinden reeds in een bredere visie op het gebied zijn neergelegd. Dat geldt eveneens voor de verantwoording van de mogelijkheden voor hulpverlening en rampbestrijding.

De mogelijkheid om naar een gebieds- of omgevingsvisie te verwijzen kan er toe bijdragen de bestuurlijke lasten voor gemeenten te verminderen en een stimulans inhouden een brede visie te ontwikkelen voor een groter gebied, zodat niet bij elk bestemmingsplan eenzelfde exercitie hoeft te worden uitgevoerd.

Het kan voorkomen dat bij de uitwerking van een structuurvisie, bijvoorbeeld als gevolg van veranderde economische perspectieven, in een bestemmingsplan aan de grond andere bestemmingen worden toegekend dan die waarvan in de structuurvisie is uitgegaan. In dat geval kan bij de verantwoording van de bovengenoemde aspecten niet zonder meer worden verwezen naar de structuurvisie, maar zullen de gevolgen van het besluit voor de hierboven genoemde onderwerpen expliciet in de toelichting bij het besluit verantwoord moeten worden.

## Artikel 7

De gevolgen van het voorgenomen besluit voor de mogelijkheden voor de rampbestrijding en de zelfredzaamheid van mensen moeten worden onderzocht en verantwoord. De verantwoording van de genoemde aspecten moet plaatsvinden voor zover het plangebied binnen het invloedsgebied ligt. Uit de berekeningsmethodiek volgt dat de grens van het invloedsgebied de afstand is waar nog ten hoogste 1% van de op die afstand aanwezige mensen kan overlijden als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen op een weg, spoorweg of binnenwater waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd.

De omvang van het invloedsgebied is afhankelijk van welke gevaarlijke stoffen worden vervoerd en van de modaliteit waarover dat vervoer plaats vindt. Elke stofcategorie heeft specifieke eigenschappen die bepalen tot op welke afstand dodelijke effecten kunnen optreden. Of die effecten bij een incident ook daadwerkelijk zullen optreden, zal mede afhankelijk zijn van de windrichting en -kracht op het moment van het ongeval. Tot op welke afstand een bepaalde stof dodelijke effecten kan hebben, kan per

stofcategorie en per modaliteit worden afgelezen uit tabellen die zijn opgenomen in de – in het algemeen deel gememoreerde – HART. Het invloedsgebied wordt dus bepaald door de stofcategorie met de grootste effectafstand die over het betreffende weg-, baan- of vaarwegvak wordt vervoerd. Welke stoffen over basisnetroutes worden vervoerd, kan worden afgeleid uit de ministeriële regeling krachtens artikel 14 van de Wvgs. Daarin zijn niet alleen de bij de basisnetroutes behorende afstanden vastgelegd maar tevens de vervoershoeveelheden waarop die afstanden zijn gebaseerd. Omdat voor de modaliteit weg alleen de vervoershoeveelheden van stofcategorie GF3 (brandbare gassen) zijn vastgelegd, kan over het vervoer van andere stofcategorieën – evenals voorheen onder de vigeur van de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen – informatie worden ingewonnen bij Rijkswaterstaat

In onderdeel a gaat het om de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval op een weg, spoorweg of binnenwater waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. In deze formulering is niet het begrip transportroute gebruikt zodat deze bepaling ook van toepassing is op vaarwegen die geen deel uitmaken van het basisnet, maar waarover wel gevaarlijke stoffen, zij het in beperkte mate, worden vervoerd. De ruimtelijke ontwikkelingen binnen het plangebied kunnen een negatieve invloed hebben op de mogelijkheden voor rampbestrijding. In de toelichting bij het ruimtelijk besluit wordt aangegeven op welke wijze deze negatieve gevolgen zoveel mogelijk worden voorkomen. Bouwkundige voorzieningen kunnen een belangrijke rol spelen bij de beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval.

In het Bouwbesluit 2012 is vastgelegd aan welke bouwkundige voorschriften een bouwwerk moet voldoen. In artikel 2.132 van dat besluit is een prestatie-eis vastgelegd voor bouwwerken die in een veiligheidszone of plasbrandaandachtsgebied bij een basisnetroute worden gebouwd. Het te bouwen bouwwerk moet zodanig zijn dat het risico dat voortvloeit uit het vervoer van gevaarlijke stoffen voor personen in het bouwwerk beperkt is. Op grond van artikel 2.133 van dat besluit kunnen ter uitwerking van deze eis bij ministeriële regeling zodanige voorschriften worden gesteld dat personen beschermd zijn tegen gevolgen van een calamiteit op de weg, de spoorweg of het binnenwater waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Die voorschriften hebben betrekking op technische maatregelen in verband met de effecten van een externe brand, rook en gifwolken. Zij gelden in aanvulling op de minimumvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Voor de goede orde zij er op gewezen dat de bouw van kwetsbare objecten in een veiligheidszone niet is toegelaten.

Daarnaast is het denkbaar dat in het bestemmingsplan ruimtelijk relevante voorzieningen worden opgenomen of daarover afspraken worden gemaakt met de initiatiefnemer om er voor te zorgen dat de gevolgen van een ongeval met gevaarlijke stoffen op een transportroute zoveel mogelijk worden beperkt. In dit verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorzieningen voor het opvangen van uitstromende brandbare vloeistoffen, parallel aan de transportroute.

Onderdeel b van artikel 7 heeft betrekking op de mogelijkheden voor personen in nog niet gerealiseerde kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten waarvan de bouw, vestiging of aanleg op grond van het desbetreffende besluit is toegelaten (bij een bestemmingsplan: de aan het plangebied toegevoegde bestemmingen alsmede eventuele in het vorige bestemmingsplan reeds toegelaten en als zodanig opnieuw toegelaten maar nog niet gerealiseerde bestemmingen) om zich in veiligheid te brengen indien zich een ongeval zou voordoen op een transportroute. De mate van zelfredzaamheid kan sterk variëren, afhankelijk van onder andere het soort object, het aantal personen dat in dat object aanwezig is en de mobiliteit van die personen.

Bij de op grond van dit artikel vereiste verantwoording kan rekening gehouden worden met de omvang van het transport.

### Artikel 8

*Eerste lid*

Het groepsrisico hoeft niet in alle gevallen verantwoord te worden. Die verplichting geldt niet voor ruimtelijk relevante besluiten die betrekking hebben op een gebied dat in zijn geheel op meer dan 200 meter vanaf de buitenrand van de transportroute ligt (zie ook artikel 11, derde lid). Het 200-meter criterium is ontleend aan de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Een ruimtelijke ontwikkeling op een afstand groter dan 200 meter levert slechts een geringe bijdrage aan de hoogte van het groepsrisico. Daarom is het niet effectief om in het gebied op een grotere afstand dan 200 meter van een transportroute mogelijkheden voor ruimtelijke maatregelen te onderzoeken om het groepsrisico te verkleinen. Op deze wijze worden onnodige bestuurlijke lasten vermeden.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het 200-meter criterium uitsluitend de werkingssfeer van artikel 8 afbakent en niet de omvang van het gebied bepaalt waarvoor het groepsrisico berekend moet worden. Is artikel 8 van toepassing, dan moeten voor het berekenen van het groepsrisico alle personen in het invloedsgebied, dat wil zeggen het gebied tot de 1% letaliteitsgrens, worden meegenomen en niet slechts tot 200 meter vanaf de transportroute. Voor de omvang van het invloedsgebied zij verwezen naar de toelichting op artikel 7.

Onderdeel a

Voor de berekening van het groepsrisico is het aantal personen en de tijd dat deze op een bepaalde plaats verblijven van wezenlijk belang. Bij de toepassing van dit artikel wordt het huidige groepsrisico vergeleken met het toekomstige groepsrisico. Bij de berekening van het huidige groepsrisico langs basisnetroutes is de risicoruimte die beschikbaar is voor het vervoer, blijkend uit de afstanden en onderliggende vervoershoeveelheden zoals die zijn vastgelegd in de ministeriële regeling krachtens artikel 14 van de Wvgs, een gegeven. Bij de berekening van het huidige groepsrisico wordt het aantal personen per oppervlakte-eenheid in aanmerking genomen, zowel feitelijk aanwezige personen in kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten als personen die bij volledige realisatie van de ontwikkelingsmogelijkheden in het huidige bestemmingsplan in het invloedsgebied redelijkerwijs aanwezig zullen zijn. Bij de berekening van het toekomstige groepsrisico moet deze personendichtheid gecorrigeerd worden voor de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden binnen het plangebied waarop het besluit betrekking heeft. In de toelichting bij een ruimtelijk relevant besluit moet daarom op zowel de uitgangssituatie van de personendichtheid als de voorgenomen of de te voorziene verandering daarvan worden ingegaan.

In beide gevallen gaat het niet alleen om personen die geregistreerd zijn in de gemeentelijke basisadministratie, maar om alle personen die redelijkerwijs gesproken in kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aanwezig zijn.

Onderdeel b

De oriëntatiewaarde heeft een signaalfunctie en wordt ook wel aangeduid als ijkpunt. Zowel het huidige als toekomstige groepsrisico moeten worden vergeleken met de oriëntatiewaarde.

Onderdelen c en d

De onderdelen a en b omvatten de basisinformatie die nodig is voor de verantwoording van het groepsrisico. Het is daarbij van belang dat de onderdelen c en d in onderlinge samenhang worden bezien. In onderdeel c komt de voorgestane aanpak voor een goede beoordeling van het groepsrisico – van een schets op hoofdlijnen naar een gedetailleerde uitwerking – tot uitdrukking. Op grond van onderdeel c moet aandacht worden gegeven aan de stedenbouwkundige opzet en aan voorzieningen met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte.

Bij de verantwoording van het groepsrisico kan rekening worden gehouden met mitigerende factoren die voortvloeien uit de eisen die krachtens het Bouwbesluit 2012 gelden voor nieuw te bouwen bouwwerken. In het bestemmingsplan mogen echter geen eisen worden opgenomen die inhouden dat een bouwwerk aan strengere bouwkundige eisen moet voldoen dan waartoe het Bouwbesluit 2012 verplicht. Wel kunnen afspraken worden gemaakt over het treffen van effectbeperkende maatregelen, zoals de aanleg van een aarden wal of een brede geul die uitstromende vloeistoffen bij een ongeluk kunnen tegenhouden of opvangen.

Een belangrijk onderdeel van de verantwoordingsplicht met betrekking tot het groepsrisico is het onderzoeken en vervolgens treffen van maatregelen die bijdragen aan het verkleinen van het groepsrisico of in algemene zin bijdragen aan de verbetering van de veiligheid. Om zo kosteneffectief mogelijk veiligheidsmaatregelen te kunnen treffen, is het van belang dat het onderwerp externe veiligheid zo vroeg mogelijk in het planproces aan de orde komt. Op die manier kan het plan, uitgaande van een eerste globale invulling, steeds gedetailleerder worden uitgewerkt. Om te bevorderen dat het onderwerp externe veiligheid zo vroeg mogelijk in het planproces wordt betrokken, is in artikel 12 een zorgplicht opgenomen.

Zodra gekozen wordt voor een ruimtelijke ontwikkeling binnen 200 meter van een transportroute, is de stedenbouwkundige opzet van groot belang bij de verantwoording inzake het groepsrisico. De gehanteerde stedenbouwkundige ontwerpprincipes zijn namelijk van grote invloed op de hoogte van het groepsrisico. De belangrijkste parameters in dit verband zijn het al dan niet compact bouwen en de functionele indeling van de ruimte.

Om te bereiken dat bij ruimtelijk relevante besluiten op de meest effectieve manier veiligheidsmaatregelen worden getroffen, kan een voorkeursvolgorde worden gehanteerd. In de eerste plaats zou, gelet op de ongevalscenario's van de vervoerde gevaarlijke stoffen, op regio- of stadniveau onderzocht kunnen worden in hoeverre het wenselijk is om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te scheiden van het vervoer van gevaarlijke stoffen, mede gelet op de aard en kwetsbaarheid van deze ontwikkelingen. Daarna zou op wijkniveau de ruimtelijke indeling veiligheidsgeïntegreerd geordend kunnen worden door bijvoorbeeld langs een transportroute alleen functies met een lage bebouwingsdichtheid mogelijk te maken. De toegangswegen voor hulpverleningsdiensten en de zelfredzaamheid van de bevolking moeten geïntegreerd worden in het stedenbouwkundig ontwerp van een wijk. Tot slot zou op gebouwniveau het gebouw veiligheidsgeïntegreerd ontworpen kunnen worden door het stellen van technische gebouwspecificaties en eisen met het oog op de hulpverlening, de zelfredzaamheid en de beheersbaarheid van een incident. Hiervoor is reeds uiteengezet dat, voor zover bebouwing mogelijk wordt gemaakt in veiligheidszones bij basisnetroutes en

plasbrandaandachtsgebieden, het Bouwbesluit 2012 in extra bouweisen voorziet.

Om het onderzoek van veiligheidsmaatregelen te vergemakkelijken heeft de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in samenspraak met de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat en vertegenwoordigers van het IPO, de VNG, de NVBR (thans: Brandweer Nederland), bedrijfsleven, Rijkswaterstaat en ProRail, in december 2007 het rapport «Veiligheidsgeïntegreerd ontwikkelen, ordenen en ontwerpen» uitgebracht. Dit rapport beoogt een hulpmiddel voor gemeenten te zijn bij het inventariseren en uitwerken van de mogelijkheden om bij de voorbereiding van ruimtelijk relevante besluiten van verschillende schaalgrootte het aspect externe veiligheid te integreren in de besluitvorming. Daarbij is ook aandacht geschonken aan technische parameters die van belang zijn voor het waarborgen van de veiligheid in de verschillende onderdelen van de veiligheidsketen (pro-actie, preventie en repressie).

*Tweede lid*

Het groepsrisico hoeft niet verantwoord te worden als kan worden aangetoond dat het toekomstige groepsrisico niet hoger is dan 0,1 maal de oriëntatiewaarde. Zoals eerder vermeld, worden bij de berekening van het toekomstige groepsrisico zowel de in de feitelijk bestaande situatie aanwezige personen in kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten meegenomen als personen die aanwezig zijn indien alle nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden binnen het invloedsgebied (inclusief het plan waarover verantwoording wordt afgelegd) worden gerealiseerd.

Daarnaast kan de verantwoording van het groepsrisico achterwege blijven als het groepsrisico niet meer dan 10% toeneemt ten opzichte van de situatie vóór vaststelling van het ruimtelijk besluit en het groepsrisico na vaststelling van het besluit onder de oriëntatiewaarde blijft. Om dit te kunnen beoordelen moet het maatgevende kilometertraject voor het groepsrisico worden vastgesteld. Dit is het traject van 1 kilometer waar het groepsrisico het grootst is. Met het voorgeschreven rekenprogramma RBM II wordt dit automatisch bepaald.

Voor de beoordeling of onderdeel a of b van toepassing is, heeft het bevoegd gezag de beschikking over vuistregels die in bijlagen bij het – in het algemeen deel gememoreerde – HART zijn opgenomen. Deze vuistregels bestaan uit tabellen waaruit voor een aantal voor het risico maatgevende gevaarlijke stoffen kan worden afgelezen bij welke vervoersintensiteit en bebouwingsdichtheid het groepsrisico niet hoger is dan 0,1 maal de oriëntatiewaarde. Deze tabellen betreffen standaardsituaties. Voor meer specifieke gevallen kan een berekening van het groepsrisico nodig zijn. Daarbij kan de nauwkeurigheid waarmee de bevolkingsgegevens worden ingevoerd, worden afgestemd op het doel van de berekening. In gevallen waarin het evident is dat de risicosituatie geen beperkingen voor ruimtelijke ontwikkelingen meebrengt, kan met een kwalitatief deskundigenoordeel worden volstaan.

*Derde lid*

In de toelichting bij het besluit moet worden onderbouwd waarom in de gegeven situatie de verantwoording van het groepsrisico achterwege mocht blijven. Daarbij is het van belang te verwijzen naar de uitkomsten van de hierboven, in de toelichting op het tweede lid genoemde berekening van het groepsrisico.

*Vierde lid*

Het groepsrisico dient volgens bij regeling gestelde regels te worden berekend. Bij de regeling is het gebruik van de rekenmethodiek RBM II voorgeschreven, met behulp waarvan het groepsrisico berekend kan worden.

**Artikel 9**

Burgemeester en wethouders hebben onder meer tot taak ruimtelijke besluiten voor te bereiden. In de Wet veiligheidsregio's zijn de taken van burgemeester en wethouders op het gebied van de brandweerzorg respectievelijk de rampenbestrijding omschreven. De Wet veiligheidsregio's bevat naast de bovengenoemde taakopdracht voor burgemeester en wethouders een beschrijving van de taken van het bestuur van de veiligheidsregio. Deze taak bestaat onder meer uit het adviseren van burgemeester en wethouders over de risico's van branden, rampen en crises en over de brandweerzorg (zie artikel 9, onder b, van de Wet veiligheidsregio's).

Met het oog op de uitvoering van de in de Wet veiligheidsregio's aan het bestuur van de veiligheidsregio opgedragen taken, wordt dat orgaan in de gelegenheid gesteld voorafgaand aan de vaststelling van de in artikel 7, en voor zover van toepassing, artikel 8 genoemde ruimtelijk relevante besluiten advies uit te brengen. Bij die advisering gaat het om de gevolgen van het desbetreffende besluit voor:

• de mogelijkheden van het voorkomen en beperken van ongevallen met gevaarlijke stoffen, mede tegen de achtergrond van de getroffen of te treffen bouwkundige voorzieningen;

• de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval;

• de zelfredzaamheid van personen in het gebied waarop dat besluit betrekking heeft, voor zover dat besluit de bouw, vestiging of aanleg van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten mogelijk maakt.

Aangezien ruimtelijke ontwikkelingen van invloed kunnen zijn op de hoogte van het groepsrisico, is het van belang dat aan het besluit een adequate risicoanalyse ten grondslag ligt. De wijze van uitvoering van deze risicoanalyse is dan ook aan regels gebonden. Voor de berekening van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen is de rekenmethodiek RBM II voorgeschreven. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering, juistheid en volledigheid van een risicoanalyse berust bij het bestuursorgaan dat het ruimtelijk besluit vaststelt. Ook de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke afwegingen ligt bij datzelfde bevoegde gezag.

In de praktijk worden de advieswerkzaamheden verricht door de brandweer. De brandweer baseert haar advies mede op een kwantitatieve risicoanalyse, die overeenkomstig de rekenmethodiek RBM II is uitgevoerd. Het is van belang dat de brandweer in een vroeg stadium van voorbereiding van het besluit wordt betrokken, bij voorkeur voorafgaand aan het opstellen van de risicoanalyse. Dit draagt bij aan een vlotte afwikkeling van de procedure. De brandweer kan het bevoegd gezag er in voorkomende gevallen op attenderen dat de risicoanalyse niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

**Artikel 10**

Dat het groepsrisico niet altijd verantwoord hoeft te worden, laat onverlet dat in de toelichting bij een bestemmingsplan of inpassingsplan en in de ruimtelijke onderbouwing van een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wel moet worden ingegaan op ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden waarbij een plasbrand nog effecten kan hebben. Deze zogeheten plasbrandaandachtsgebieden zijn bij ministeriële regeling aangewezen. Die gebieden zijn aangewezen bij routes waarover naar verwachting significante hoeveelheden brandbare vloeistoffen worden vervoerd. Hierbij is aangesloten bij de indeling van gevaarlijke stoffen in verschillende gevaarscategorieën brandbare vloeistoffen zoals beschreven in de Handleiding Risicoanalyse Transport. In beginsel is hiervoor bij Basisnet Spoor als uitgangspunt genomen dat er meer dan 3.500 ketelwagens uit gevaarscategorie C3 worden vervoerd. Voor Basisnet Weg is als uitgangspunt genomen dat er meer dan 7.000 vrachtwagens uit de stofcategorieën LF1 en LF2 worden vervoerd, waarbij het aandeel van de stofcategorie LF1 vanwege de lagere ontstekingskans voor 1/13 is meegeteld.

Op 1 oktober 2011 is het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) in werking getreden. Het Barro stelt beperkingen aan het bouwen in rivieren. In 2012 is het Barro uitgebreid met beperkingen aan het bouwen en wonen in zogenaamde vrijwaringszones langs vaarwegen. Omdat de breedtes van deze vrijwaringszones overeen komen met de effectafstanden van vloeistofbranden op het water (die vanwege het gedrag van een plas op het water afwijken van de effectafstanden die gelden voor vloeistofbranden op het land; d.w.z. langs wegen en spoorwegen), om te voorkomen dat gemeenten met verschillende zones worden geconfronteerd en omdat deze zones in het kader van het Barro al in voldoende mate zijn vastgelegd en kenbaar zijn, is er voor vaarwegen in tegenstelling tot wegen en spoorwegen voor gekozen geen aparte plasbrandaandachtsgebieden te definiëren maar aan te sluiten bij deze vrijwaringszones. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze bepaling niet van toepassing is op vaarwegen waarvoor geen vrijwaringszones zijn vastgesteld.

Hoewel in het Barro ook zones zijn opgenomen langs wegen waar bouwbeperkingen gelden, kan in dit besluit niet worden volstaan door daarbij aan te sluiten. Het gaat hier om reserveringszones voor toekomstige uitbreidingen van de infrastructuur. Deze zones vervallen zodra de uitbreiding is gerealiseerd of van uitbreiding wordt afgezien. De zones langs de vaarwegen hebben wel een permanent karakter.

Alvorens een bestemmingsplan, inpassingsplan of omgevingsvergunning wordt vastgesteld op grond waarvan de bouw, vestiging of aanleg van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten in het plasbrandaandachtsgebied of in een vrijwaringszone is toegestaan, dient een zorgvuldige afweging van alle in het geding zijnde belangen te hebben plaatsgevonden. Deze afweging moet in de toelichting bij of de ruimtelijke onderbouwing van het besluit worden verantwoord. Een goede ruimtelijke onderbouwing van het besluit brengt mee dat de keuze om de bouw, vestiging of aanleg van een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object mogelijk te maken binnen een plasbrandaandachtsgebied of vrijwaringszone moet worden beargumenteerd gelet op de effecten van een mogelijk ongeval met brandbare vloeistoffen. Met het oog op een dergelijk ongeval zijn in het Bouwbesluit 2012 en de daarop berustende ministeriële regeling bouwvoorschriften gegeven voor plasbrandaandachtsgebieden.

Daarnaast of in samenhang met deze afweging dient aandacht te worden besteed aan de bestrijdbaarheid van een plasbrand. Het gaat hierbij om de mogelijkheden voor hulpverlening en zelfredzaamheid, mede in relatie tot effectreducerende maatregelen of brandvertragende maatregelen aan het gebouw. De verplichting om deze aspecten bij de besluitvorming te betrekken is opgenomen in artikel 7 van dit besluit. De uiteindelijke besluitvorming hierover is een zaak van de gemeenten, zodat lokaal maatwerk mogelijk is.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat artikel 10 alleen betrekking heeft op bestemmingsplannen die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken (nieuw-nieuw situaties).

In de bovenbedoelde ministeriële regeling zijn uitsluitend plasbrand-aandachtsgebieden bij basisnetroutes aangegeven. In dit besluit is geen verantwoordingsplicht opgenomen ten aanzien van (nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in) gebieden bij niet in het basisnet opgenomen wegen waarover bepaalde hoeveelheden brandbare vloeistoffen worden vervoerd. Provincies hebben de bevoegdheid om zelf bij verordening regels daaromtrent te stellen.

Wellicht ten overvloede wordt er aan herinnerd dat de extra eisen ingevolge het Bouwbesluit 2012 ten aanzien van te bouwen bouwwerken in plasbrandaandachtsgebieden niet gelden voor eventueel door een gemeente of provincie te regelen aandachtsgebieden.

In de toelichting bij de artikelen 7, 8 en 10 is opgemerkt dat in de motivering van een besluit mag worden verwezen naar onderliggende documenten. Dat geldt eveneens voor de onderbouwing van ruimtelijke ontwikkelingen in plasbrandaandachtsgebieden en vrijwaringszones.

**Artikel 11**

Om in concrete gevallen te kunnen toetsen aan de grens- of richtwaarde of aan de van toepassing zijnde basisnetafstand, is het van belang te regelen op welke punten bij of aan een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object aan die waarde of afstand voldaan moet worden. Deze meetpunten zijn bij ministeriële regeling voorgeschreven. Die regeling voorziet tevens in meetpunten voor de toetsing of een vigerend bestemmingsplan nog niet gerealiseerde bebouwingsmogelijkheden biedt voor kwetsbare objecten binnen een basisnetafstand.

**§ 5. Overige bepalingen**

**Artikel 12**

Deze bepaling bevat een zorgplicht voor het bevoegd gezag om bij de voorbereiding van een bestemmingsplan, inpassingsplan of omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken zo vroeg mogelijk in het proces van voorbereiding de gevolgen van het voorgenomen besluit voor de externe veiligheid te onderzoeken. Bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 8 is hierop al ingegaan. Daarnaast is het wenselijk dat ook bij de voorbereiding van structuurvisies vroegtijdig aandacht is voor het aspect externe veiligheid.

Indien voor een bestemmingsplan, inpassingsplan of omgevingsvergunning een milieu-effectrapport of een strategische milieubeoordeling wordt gemaakt, wordt daarmee aan de zorgplicht voldaan. Omdat niet voor elk bestemmingsplan of inpassingsplan en elke omgevingsvergunning een milieu-effectrapport of een strategische milieubeoordeling moet worden gemaakt, is het van belang dat de eventuele gevolgen voor de externe veiligheid van meet af aan worden betrokken bij de voorbereiding van het besluit.

Op grond van artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening worden onder meer belanghebbende diensten van provincie en Rijk betrokken bij het vooroverleg over bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. Op grond van de artikelen 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening en 6.12 van het Besluit omgevingsrecht moeten ontwerpbestemmingsplannen en ontwerpomgevingsvergunningen gelijktijdig met de plaatsing van de kennisgeving daarvan in de Staatscourant, worden toegezonden aan die diensten van het Rijk en de provincie die belast zijn met de behartiging van belangen die door het plan of de omgevingsvergunning worden geraakt. Daarmee is een actieve betrokkenheid van belanghebbende Rijks- en provinciale diensten bij de totstandkoming van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen in beginsel gewaarborgd.

Met het oog op de specifieke wettelijke taken en verantwoordelijkheden die de weg-, vaarweg- en spoorwegbeheerder hebben op het gebied van de veiligheid op wegen, vaarwegen en spoorwegen en een goede afweging van de in het geding zijnde belangen, is het wenselijk dat ook deze instanties in een vroeg stadium bij de voorbereiding van ruimtelijk relevante besluiten worden betrokken. Deze tijdige betrokkenheid is nodig om ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen beoordelen op de gevolgen voor de functionele kwaliteit van de weg, vaarweg of spoorweg.

**Artikel 13**

In paragraaf 2.1.2 is toegelicht dat de Wet milieubeheer in artikel 5.2 de mogelijkheid biedt om het stand still-beginsel bij een betere milieukwaliteit dan de grenswaarde aangeeft, buiten toepassing te laten. Onverkorte toepassing van dit beginsel zou er toe leiden dat er geen groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen meer mogelijk zou zijn als daardoor het plaatsgebonden of groepsrisico zou toenemen. Ook ruimtelijke ontwikkelingen bij transportroutes waardoor de risico's toenemen zouden in dat geval niet meer mogelijk zijn. Het doel van het basisnet is een grens te stellen aan de groei van het plaatsgebonden risico en te bevorderen dat met betrekking tot het groepsrisico verantwoorde keuzen worden gemaakt bij ruimtelijk relevante besluiten. Om die reden is in dit artikel geregeld dat het stand still beginsel niet van toepassing is op de grens- en richtwaarden uit dit besluit.

**Artikel 14**

Dit artikel vloeit voort uit artikel 5.1, vijfde lid, van de Wet milieubeheer, waarin is geregeld dat in een algemene maatregel van bestuur waarin een milieukwaliteitseis is gesteld een termijn moet worden opgenomen waarbinnen de verantwoordelijke minister(s) moet(en) bepalen of de gestelde milieukwaliteitseis herziening behoeft. Indien de kwaliteitseis het karakter heeft van een minimumnorm zoals in dit besluit, bedraagt die termijn ten hoogste acht jaar. Daarnaast moet in dit verband worden gewezen op artikel 18 van de Wvgs. In dat artikel is geregeld dat een verschuiving van de plaatsen langs het basisnet waar het plaatsgebonden risico (ten gevolge van het vervoer van gevaarlijke stoffen) niet hoger mag zijn dan $10^{-6}$, niet eerder plaatsvindt dan nadat het voornemen daartoe is vermeld in het verslag aan de Tweede Kamer waarin de Minister periodiek rapporteert in hoeverre de risicoplafonds worden of dreigen te worden overschreden.

## Artikel 15

In het belang van de rechtszekerheid is in dit artikel geregeld dat de artikelen 7 tot en met 10, waaronder de verantwoordingsplicht betreffende het groepsrisico, niet gelden voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken waarvan het ontwerp voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit ter inzage is gelegd. Dit laat onverlet dat een goede ruimtelijke ordening mee kan brengen dat de motivering van het besluit inzicht zal moeten geven in de gevolgen van het besluit voor het groepsrisico en dat moet worden toegelicht welke alternatieven zijn onderzocht met het oog op dat risico. Hetzelfde geldt ten aanzien van de aspecten bestrijdbaarheid van een ramp of zwaar ongeval en zelfredzaamheid van de bevolking bij een ramp of zwaar ongeval. Aangezien de meeste onderwerpen die genoemd zijn in artikel 8, eerste lid, ook al waren opgenomen in de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, zal bij de bovengenoemde, in procedure zijnde besluiten in de praktijk toch grotendeels zijn voldaan aan de eisen van artikel 8.

## Artikel 16

Ingevolge artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer wordt het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit bij koninklijk besluit vastgesteld. Sinds 1 januari 2010 geldt het uitgangspunt van vaste verandermomenten voor de inwerkingtreding van regelgeving (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309). Voor dit besluit houdt dat in dat het tijdstip van inwerkingtreding op 1 januari of 1 juli 2014 vastgesteld zal worden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld